



联合国粮食及农业组织

## 评价办公室

对粮农组织土地和其它自然资源  
权属、权利及获取相关工作的  
战略评价

最终评价报告

2012 年 1 月

## 联合国粮食及农业组织

### 评价办公室（OED）

本报告电子版参见：<http://www.fao.org/evaluation>

特此许可无偿复制、下载或印刷本文件的部分或全部内容，用于个人研究和有限制的课堂教学，但前提是引用要准确，并适当注明粮农组织为资料来源并拥有版权。如引用内容的版权为粮农组织以外的他方所有，则应注明原版权人的版权使用条件。如欲申请系统性复制、以电子形式转发（包括列表服务器）、翻译权和出于商业性用途使用本文件，应联络 [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)。

如需更多信息，请联络：

评价办公室主任

Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153

Rome, Italy

电子邮箱：[evaluation@fao.org](mailto:evaluation@fao.org)

---

本信息产品中使用的名称和介绍的材料，并不意味着联合国粮食及农业组织（粮农组织）对任何国家、领地、城市、地区或其当局的法律或发展状态、或对其国界或边界的划分表示任何意见。提及具体的公司或厂商产品，无论是否含有专利，并不意味着这些公司或产品得到粮农组织的认可或推荐，优于未提及的其它类似公司或产品。

## 目录

致谢 .....	vi
评价组及专家组的构成 .....	vii
缩略语 .....	viii
I. 内容提要 .....	1
背景 .....	1
主要发现及结论概要 .....	1
土地和自然资源的权属、权利和获取相关工作的作用 .....	1
发展中国家目前的权属、权利和获取相关形势和与治理的关系 .....	2
2006—2010 年间粮农组织对权属、权利和获取相关工作的支持 .....	2
对土地相关的权属、权利和获取工作的评估（2006—2010 年） .....	3
与权属、权利和获取相关的跨部门主题 .....	5
对水、林业、野生动物及渔业的权属、权利和获取相关工作的回顾 .....	8
参与权属、权利和获取相关活动的其它各方以及他们和粮农组织工作之间的 互补性 .....	10
主要差距及未来挑战 .....	10
主要建议 .....	12
II. 引言 .....	14
评价目标 .....	14
方式和方法 .....	15
报告的结构 .....	17
III. 背景 .....	17
粮农组织对土地及自然资源权属、权利和获取相关问题的关注的发展过程 .....	17
粮农组织对权属、权利和获取相关工作的支持范围 .....	17
权属、权利和获取相关工作的结构 .....	17
权属、权利和获取相关工作的计划制定 .....	18
用于规范性工作的资金 .....	21
用于实地项目的资金 .....	22
用于权属、权利和获取相关工作的人力资源 .....	23
伙伴关系及联盟 .....	24
IV. 土地部门：2006 年—2010 年绩效评估 .....	25
土地权属小组的规范性工作 .....	26
出版物 .....	26
会议和研讨会 .....	30
开源式土地管理解决方案（SOLA） .....	34
粮农组织与土地权属相关的实地计划 .....	35

对土地部门以往评价工作的元评价（ME） .....	36
对土地部门部分实地项目的回顾 .....	39
粮农组织—世界银行土地权属合作计划 .....	42
V. 关键跨部门主题和计划领域 .....	48
性别和弱势群体 .....	48
紧急情况 .....	53
《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》 .....	56
《自愿准则》与其它自然资源 .....	58
大规模征地 .....	61
VI. 对粮农组织为其它自然资源的权属、权利和获取相关工作提供的支持的回顾 .....	64
与水资源有关的权属、权利和获取相关挑战与机遇：水资源权利与水资源分配的替代方案 .....	66
水资源与权属、权利和获取相关工作：粮农组织的贡献 .....	67
与森林有关的权属、权利和获取相关挑战与机遇：粮农组织与森林权属、权利及获取方面的全球性优先重点 .....	73
森林与权属、权利和获取相关工作：粮农组织的贡献 .....	77
粮农组织与野生动物有关的权属、权利和获取相关挑战与机遇 .....	83
野生动物与权属、权利和获取相关工作：粮农组织的贡献 .....	84
与渔业有关的权属、权利和获取相关挑战与机遇：海洋及内陆捕捞渔业和水产养殖业的相关权利及获取 .....	89
渔业与权属、权利和获取相关工作：粮农组织的贡献 .....	91
评价组的看法：粮农组织中与“其它”自然资源（水、森林、野生动物和渔业）有关的权属、权利和获取相关活动 .....	96
非权属、权利和获取类项目中的权属、权利和获取相关内容 .....	97
内部合作 .....	98
发展法处已经为与其它自然资源相关的权属、权利和获取相关工作做出了重要贡献 .....	99
VII. 粮农组织为权属、权利和获取相关工作提供支持的未来方向 .....	99
别人的看法：粮农组织未来的权属、权利和获取相关活动 .....	100
评价组的看法：权属、权利和获取相关工作如何能和粮农组织其它工作联系起来，为可持续粮食安全和减贫做出贡献 .....	101
提议开展战略性展望，为粮农组织权属、权利和获取相关工作确定最佳发展方向 .....	106
就粮农组织未来权属、权利和获取相关工作的更多提议 .....	108
VIII. 建议 .....	113

## 附件

附件 1：参考文件.....	101
附件 2：粮农组织工作人员确定的与权属相关的实地项目（2006-2011 年）.....	108
附件 3：利益相关者认知研究.....	112
认知研究附录 1：受访人员名单.....	137
认知研究附录 2：研究方法 .....	143
附件 4：对粮农组织员工、成员国和民间社会组织的网上调查.....	145
调查附录 1：问卷调查时间表.....	169
附件 5：对以往评价活动的元评价.....	190
附件 6：对部分国家实地活动的回顾.....	212
塞尔维亚.....	212
立陶宛.....	214
中国.....	216
非洲（全区域） .....	218
非洲南部.....	219
纳米比亚.....	220
莫桑比克.....	221
安哥拉.....	223
紧急行动及恢复.....	228
塔吉克斯坦.....	228
南苏丹.....	229
附件 7：规范性工作汇总.....	231
附件 8：引用率分析和网站点击率 .....	238
附件 9：概念文件.....	240
概念文件附录 1：粮农组织在土地及其他自然资源的权属、权利和获取 相关活动中的合作背景.....	245
概念文件附录 2：评价框架方案.....	248

## 致谢

评价组在本文件的编写过程中，得到了粮农组织总部和区域及国家办事处众多员工及顾问提供的信息、建议及帮助，也得到了专家组的大力协助。粮农组织的国际合作伙伴和各国政府机构及民间社会组织也为本次评价工作提供了大力支持。最后，我们还要感谢粮农组织员工就本报告较早版本提供的宝贵反馈意见。

## 评价组及专家组的构成

### 评价组

Martin Adams 先生，评价组组长（英国/爱尔兰）

Hans Gregersen 先生，评价组成员（美国）

Zongmin Li 女士，评价组成员（中国/美国）

### 粮农组织评价办公室

Carlos Tarazona 先生，评价主管（秘鲁）

Enrique Lora 先生，评价官员（墨西哥）

Brenna Moore 女士，评价分析师（南非/澳大利亚）

### 专家组

Jorge Muñoz 先生，土地权属顾问，世界银行（玻利维亚）

Ruth Meinzen-Dick 女士，国际农业研究磋商组织集体行动和财产权项目协调员，国际粮食政策研究所（美国）

Robin Palmer 先生，独立顾问（英国）

Paul van der Molen 先生，荷兰地籍局原主任、国际地理信息科学和地球观测学院（ITC）教授（荷兰）

Kay Muir-Leresche 女士，独立顾问（津巴布韦/南非）

## 缩略语

AGRA	非洲绿色革命联盟
ARRDL	造林/再造林恢复退化土地
AUC	非洲联盟委员会（非盟委员会）
AWF	非洲野生动物基金会
CBD	生物多样性公约
CFJJ	法律和司法培训中心（莫桑比克）
CFS	世界粮食安全委员会
CGIAR	国际农业研究磋商组织
CIC	国际狩猎和野生动物保护理事会
CIFOR	国际林业研究中心
CIRAD	农业研究促进发展国际合作中心
CITES	濒危野生动植物物种国际贸易公约
CLEP	穷人法律赋权委员会
COFI	渔业委员会
CP	合作计划（粮农组织/世界银行）
CPA	全面和平协议（苏丹）
CPF	森林合作伙伴关系
CSO	民间社会组织
CWGER	早期恢复综合工作组
DFID	国际发展部（英国）
DNPDR	国家促进农村发展局（莫桑比克）
EC	欧洲委员会
EB	预算外（资源）
ESA	农业发展经济司
EST	贸易及市场司
ESW	性别、平等及农村就业司
ET	评价小组
FAOR	粮农组织驻国家代表处
FI	渔业及水产养殖部
FIG	国际测量工作者联合会
FIP	渔业和水产养殖经济及政策司
FLOSS	自由/开源软件
FNOP	粮农组织与挪威伙伴关系计划
FO	林业部
FOE	林业经济及政策司
FPMIS	实地计划管理信息系统
GCP	政府合作项目
GEF	全球环境基金
GLTN	全球土地工具网
GWP	全球水事伙伴关系
HIC	高收入国家
HLPE	粮食安全和营养问题高级别专家组
HQ	粮农组织总部（罗马）
IAH	国际水文地质学家协会
ICARRD	土地改革和农村发展国际会议
ICRAF	世界混农林业中心



ICSF	国际渔工援助合作社
IDMC	挪威难民事务理事会境内流离失所问题监测中心
IDP	境内流离失所者
IWMI	国际水管理研究所
IFAD	国际农业发展基金会
IGRAC	国际地下水资源评估中心
IIED	国际环境与发展研究所
ILC	国际土地联盟
ILRI	国际畜牧研究所
ITC	国际地理信息科学与地球观测研究所
ITTO	国际热带木材组织
IUCN	国际自然保护联盟
IUFRO	国际森林研究组织联合会
IUU	非法、不报告和不管制捕捞
LDC	最不发达国家
LEGN	发展法处
LEP	穷人法律赋权
LIC	低收入国家
LMC	中下等收入国家
LSLA	大规模征地
LSP	生计扶持计划
LTT	土地权属小组
LTU	牵头技术单位
MCC	世纪挑战账户集团
MDG	千年发展目标
ME	元评价
MFI	多边金融机构
MICCA	农业减缓气候变化
MTP	中期计划
NR	自然资源部
NRC	气候变化、生物能源及权属司
NRL	土地及水利司
NRLA	前土地所有制处
NRLW	水利开发及管理组
NWFP	非木材林产品
OCHA	联合国人道主义事务协调办公室
OHCHR	联合国人权高级专员办事处
OED	粮农组织评价办公室
OR	组织结果
OSCAR	开源地籍管理和注册
OSRO	紧急和恢复项目/ 特别救济行动办公室
PE	计划实体
PLAAS	土地和农业研究计划（世界联合学院）
PNTD	协商地区发展参与性方法
PWB	工作计划和预算
RAF	非洲区域办事处
RAI	负责任农业投资（原则）/ 尊重权利、生计和资源的负责任农业投资原则
RAP	亚洲及太平洋区域办事处

RECOFTC	人与森林中心
REU	欧洲及中亚区域办事处
RFC	区域渔业委员会 / 分区域渔业委员会
RLC	拉丁美洲及加勒比区域办事处
RNE	近东及北非区域办事处
RP	正常计划
SADC	南部非洲发展共同体
SDA	前农村发展司
SDAA	前土地所有制处
SEAGA	社会经济及性别分析计划
SO	（粮农组织的）战略目标
SOFA	粮食和农业状况
SOLA	开源式土地管理解决方案
SPS	利益相关者认知研究
SSLC	南苏丹土地委员会
STDM	社会权属域模型
TCE	紧急行动及恢复司
TCI	投资中心
TCIA	投资中心司非洲处
TCIN	投资中心司近东、北非、欧洲、中亚和南亚处
TCIO	投资中心司美洲、加勒比、东亚和太平洋处
TCP	技术合作计划
TCS	政策及计划制定支持司
TRA	权属、权利和获取
UMC	中上等收入国家
UNCCD	联合国防治荒漠化公约
UNCTAD	联合国贸易与发展会议
UNDP	联合国开发计划署
UNECA	联合国非洲经济委员会
UNECE	联合国欧洲经济委员会
UNEP	联合国环境规划署
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织
UNFCCC	联合国气候变化框架公约
UNFF	联合国森林论坛
UNICEF	联合国儿童基金会
UNIFEM	联合国妇女发展基金
UNJP	联合国联合计划
UNHCR	联合国难民事务高级专员
UN-REDD	减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量联合国合作计划
UR	单位结果
UTF	单边信托基金
UWC	南非西开普大学
VGs	（国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理）自愿准则
WB	世界银行
WHO	世界卫生组织
WMO	世界气象组织
WWC	世界水理事会
WWF	世界自然基金会

## I. 内容提要

### 背景

1. 粮农组织计划委员会在其第一〇三届会议（2009年9月）上要求评价办公室就粮农组织土地权属和土地获取方面的工作开展一次评价。鉴于权属、权利和获取相关事务之间有着紧密联系，而且粮农组织最近对土地权属和水权利方面工作的侧重点也包括其它自然资源（如林业、畜牧、渔业）权属方面的工作，因此本次评价的范围被扩展，以便反映出这一演化过程。

### 主要发现及结论概要

#### 土地和自然资源的权属、权利和获取相关工作的作用

2. 粮农组织的工作范围涵盖作物生产、畜牧、渔业、林业及野生动物从政策到技术工作到培训的全过程。粮农组织的活动所涵盖的范围比粮食安全及农业发展领域中任何其它国际组织都要更加广泛。要想在实现自身目标方面取得重大进展，粮农组织就必须充分认识和利用内部各部门之间的协同合作，并与外部伙伴开展合作。评价得出的结论是，在权属、权利和获取相关事务中，粮农组织应该将自身在粮食安全和通过农业发展促进减贫方面的专长和知识结合起来，更加充分利用这一比较优势。
3. 与粮农组织的工作范围和内容一样，粮农组织成员国面临的与权属、权利和获取相关的问题在范围及内容上也极为广泛。它包括土地行政管理的技术性内容；为各国就加强习惯土地权利及弱势群体的权属提供指导意见；以及帮助各国从政治上处理好涉及水权、林权改革、渔业资源获得权、土地利用方面的冲突和非法林业及渔业活动等直接影响到合法权利人在经济上有效获取资源的各项事务。
4. 在以上提到的与权属、权利和获取相关领域取得进展，是实现可持续粮食安全和可持续减贫<sup>1</sup>的一个必要条件，但绝非充分条件。因此，粮农组织要想实现自身的全球目标，就必须采取一种务实有效的战略，充分考虑如何将各种权属、权利和获取相关活动与粮农组织其它活动有机结合，以便为实现全球目标创造必要和充分条件。

---

<sup>1</sup> 在本评价报告中，“可持续粮食安全和减贫”代表粮农组织及其成员国的三大主要目标。第三大目标是：“为当代人和子孙后代的利益，对自然资源实现可持续管理和利用，包括土地、水、空气、气候及遗传资源。”我们将该目标的最后一个词组作为最关键的内容，通过在粮食安全和减贫之前添加了“可持续”一词，将其与前两大目标结合起来。

## 发展中国家目前的权属、权利和获取相关形势和与治理的关系

5. 在对自然资源的竞争日益激烈的情况下，随着人口压力增加、气候变化、土地退化和更多土地被开垦用于耕种，贫困国家几乎未能在控制自然资源枯竭速度上取得任何进展。在一定程度上，很多成员国早应在政策、法规和做法上进行改革。虽然已经认识到负责任治理对于实现更加可持续、更加注重社会平等的自然资源管理非常重要，但这些国家面临的挑战却数不胜数，其中包括：
- 国有/公共土地及其他自然资源被非法、不正当分配，公共部门缺乏透明度及问责制；
  - 法律和体制框架薄弱，导致缺乏对非正式权利和习惯权利、性别及社会平等的重视，弱势群体经常遭到歧视；
  - 随意剥夺权利人的土地及森林习惯权利；
  - 公有财产资源管理的习惯体系日益被削弱；
  - 对农地的使用和对自然资源的开发缺乏可持续性；
  - 土地及资产记录、林地档案和水文资料不全、过于集中、难以查阅、陈旧过时；
  - 森林及渔业资源中存在大量非法使用及开发的现象；
  - 在渔业领域建立权利体系并就此进行监测和执行是一件复杂的工作；
  - 就纠纷解决和申诉赔偿问题缺乏充分安排；
  - 有些极端情况下，国家面临内战和自然灾害，而其中一些国家的形势在气候变化的影响下变得更糟。
6. 粮农组织需要不断加强与成员国的合作，引入关注性别问题的政策及计划，帮助穷人获得土地及自然资源。没有治理和相关措施方面的明显改善，让穷人在经济上有效获得土地及其他自然资源只是一句空话。因此，粮农组织比任何时候都更需要致力于制定一项全面远景和战略，将权属、权利和获取相关工作纳入自身议程，作为实现全球目标的必要条件（尽管不是充分条件）

## 2006—2010 年间粮农组织对权属、权利和获取相关工作的支持

7. 粮农组织的机构安排反映了权属、权利和获取相关工作的跨部门性质。粮农组织内部负责处理权属、权利和获取相关挑战和机遇的部门包括气候变化、生物能源及权属司（NRC）下的土地权属小组（LTT）、土地及水利司（NRL）、投资中心（TCI）、欧洲区域办事处（REU）、渔业和水产养殖政策及经济司（FIP）、林业部（FO）和水利开发及管理组（NRLW）。性别、平等及农村就业司（ESW）就性别与土地问题提供咨询意见，而发展法处（LEGN）就法

律事务提供支持。紧急行动及恢复司（TCE）与土地权属部门合作提供紧急情况后的技术支持，而贸易及市场司（EST）则参与与投资方大规模征地相关的事务。一些下放办事处也一直参与权属、权利和获取相关工作。渔业部、林业部和水资源部的人员也都参与了重要的权属、权利和获取相关工作。

8. 评价发现，粮农组织内部负责权属、权利和获取相关工作的不同部门之间缺乏协调与合作。此外，目前也没有切实有力的激励措施来改变这一状况。评价组的结论是，如果继续让相关员工呆在各自的司里开展工作，并在协商后制定出一份联合工作计划，那么就必须加大管理方面的支持。评价组的另一项结论是，如果想要进行重组，那么就应该由所有涉及权属工作的相关部门共同就未来工作制定一份各方都能接受的远景和战略，作为未来方向。

#### **对土地相关的权属、权利和获取工作的评估（2006—2010 年）**

9. **规范性活动：**自土地改革和农村发展国际会议 2006 年在巴西召开以来，土地权属治理方面的工作就在正常计划及生计扶持计划与法律赋权计划的大框架下不断得到推进。两大伙伴关系计划中的权属相关内容促进了土地权属小组和粮农组织负责其他自然资源的各司之间建立了更加密切的合作关系。用于《自愿准则》磋商的预算外资金于 2009 年得到落实。在评价期内，粮农组织土地权属网页上的出版物无论在数量上和质量上都得到了提升，规范性工作和实地工作之间的联系也得到了加强。总体而言，土地权属小组的规范性工作计划看来具有较好的有效性、高效性和相关度，反映出小组成员的高度专业水准及丰富经验。
10. 评价组发现，粮农组织的土地权属相关出版物是非常宝贵的资源，有望成为各相关方获取有用信息的重要来源，这些相关方包括官员（行政及技术干部）、民间社会组织、科研人员及学术界。评价组得出结论，应进一步加大力度，使全球土地权属网站更加贴近各相关方、各分区域和使用不同语言的各群体的需求。
11. 评价组发现，粮农组织的全球土地权属网站尚未取得应有的知名度。应想办法对现有权属相关资源进行广为宣传，其中包括土地权属小组的相关出版物、“性别和土地权利数据库”和粮农组织发展法处非常有用的权属相关出版物。通过粮农组织主页转向权属相关网页的链接应该更加方便。
12. 评价组根据对各国的考察、利益相关者认知研究和问卷调查中得出结论，驻各区域及各国家的人员希望能够对权属、权利和获取相关问题有更多的了解。关于权属问题的小型分区域研讨会得到了与会者的大力欢迎。粮农组织

最近已和合作伙伴联手致力于开发与紧急情况应对和灾害风险管理相关的权属问题培训材料。应制定一份后续行动计划，针对风险最大的分区域提供此类培训课程。

13. **土地权属实地计划：**在评价期（2006—2010 年）内，实地计划下共有 42 项技术援助实地项目，主要集中在东欧、中亚，少数在撒哈拉以南非洲地区，还有一部分在受冲突和/或重大政治经济变革影响的地区。除了中美洲一些国家外，在拉丁美洲开展的权属、权利和获取相关项目相对较少。在东南亚，中国和菲律宾有一些实地活动。评价期内项目的地理分布情况主要是这些年粮农组织工作受国家需求和历史因素驱动的结果。评价组开展的实地研究和书面材料研究共涵盖了评价期内与权属、权利和获取相关的实地项目中的半数（总数 42 个中的 21 个）
14. 评价组还对评价办公室（OED）以往开展过的所有带有与权属、权利和获取活动有关信息的评价活动做了一次元评价。此次元评价中涵盖的多数实地项目都具有良好的相关度。项目在实现产出方面的效率和效果则各有不同。总体而言，实地计划与相关国家的实际情况能够密切相关，且能有效实现预定产出。然而，要想就这些产出的可持续性和影响得出明确结论却是件难事。
15. **粮农组织—世界银行土地权属合作计划（CP）：**土地权属小组在评价期内实施的所有项目（50 个）中，约 40%（21 个）是为世行实施的。过去十年，土地权属小组通过粮农组织投资中心为 35 个国家中 45 个世行项目提供了技术支持。在世行 2010 财务年中，土地权属小组在欧洲及中亚区域的工作约占投资中心在合作计划下交付工作量的 28%。土地权属小组还为其它地区的投资项目提供了人员支持（或负责外聘顾问的监督），其中包括中美洲（5 个）、撒哈拉以南非洲（7 个）和东南亚及南亚（12 个）。鉴于欧洲及中亚区域对土地权属小组的支持有着极大需求，气候变化、生物能源及权属司（NRC）经谈判设立了两个职位为该区域的世行项目提供支持，职位由合作计划供资，由土地权属小组负责技术监督。
16. 从投资中心和世行方面提供的材料看，合作计划无论从服务交付和粮农组织做出的贡献方面都得到了较好评价。不过，内部和外部人员也都表示出一些担忧，认为粮农组织在世行在东欧和中亚的土地行政管理上注入的精力过多，而相比之下在较贫困国家中开展的工作较少。大家提请评价组注意的事项包括：世行和粮农组织的优先重点相互之间存在不一致，粮农组织员工为世行项目担任顾问，粮农组织在工作中的战略性有所下降，机会主义倾向更加明显。

17. 评价组发现，通过合作计划开展的权属相关工作量在土地权属小组总项目活动中所占比例过高，而其它区域却缺少有经验的土地权属咨询人员。通过投资中心提供给土地权属小组的资金似乎对某种特定类型的工作有偏好，这无论在区域分布上和技术内容上都有损计划的全局性，而全局性计划本来应该重点关注穷人中最穷那部分人口<sup>2</sup>。此外，几位接受评价组访谈的利益相关方认为，粮农组织与世行之间在土地权属问题上的密切关系正对所开展的工作类型产生影响，从而可能有损粮农组织公认的比较优势，即中立性和作为“诚实的中间人”的形象。

### 与权属、权利和获取相关的跨部门主题

18. **性别与权属、权利和获取相关工作：**自 2010 年以来，“实现农村地区性别平等，共同享有资源、产品、服务和决策权”就一直是粮农组织十一项战略目标之一。所有权属、权利和获取相关项目都应该关注性别问题，而不仅仅是为数不多的专门针对妇女的项目。评价组发现，对性别问题的关注已经较好地纳入了权属、权利和获取相关工作，主要采取的是一项双轨战略：一方面在负责性别问题主流化的单位（即性别、平等及农村就业司）中保持权属、权利和获取相关方面的强大专业实力，另一方面在土地权属相关单位中引入性别方面的专业力量。正如 2010 年对粮农组织在性别问题上的作用和相关工作进行的评价所提议的那样（已获得 2011 年 7 月粮农组织大会批准），评价组赞成加强性别方面的能力，特别是区域层面，因为这有助于使粮农组织随时了解不断扩大的需求，引导各区域将注重性别问题的土地及其他自然资源的权属、权利和获取相关工作纳入主流。
19. **紧急情况对权属、权利和获取相关工作的支持：**由于权属、权利和获取相关问题在粮农组织紧急行动及恢复工作中占有越来越重要的地位，评价组审阅了关于粮农组织最近在冲突后各国开展干预活动的相关记录材料。两项干预活动均在内战后政治稳定之后实施。在其中一个国家，对土地部门的援助是在一项较大计划框架之下实施的。在塔吉克斯坦，这个中亚最贫困的国家，粮农组织与联合国妇女发展基金（现为联合国妇女署）成功地帮助该国将国有农场改组为家庭农场，以确保在土地重新分配过程中关注性别问题。但在南苏丹，能动用的资源严重不足。评价组从各种渠道得知，粮农组织由于之前将大量精力投入到粮农组织/世行合作计划和/或无法从捐赠方那里筹措

---

<sup>2</sup> “粮农组织的远景是建设一个无饥饿、无营养不良的世界。在这个世界中，粮食和农业以经济、社会和环境上可持续的方式促进提高所有人，特别是**最贫困人口**的生活水平”。（粗体为后加）。资料来源：粮农组织《战略框架》和《2009 年中期计划》。

到必要资金，出现了缺乏人手的现象。而导致这一现象的另一个原因是内部就如何在紧急情况开展权属、权利和获取相关工作仍存在分歧。资源不足和短期内人手不足是问题的根源。

20. 在为国家层面的人员编写风险缓解和应对相关培训手册方面已取得了良好进展，提议在土地权属小组内设立一个顾问职位负责处理紧急情况土地权属相关事务一事也取得了进展（职位尚未落实具体人选）。然而，评价组认为，鉴于紧急情况应对活动的规模日益扩大，频率日益加快，在总部增加一个短期顾问专门负责该项工作只是一时权宜之计。粮农组织如要在减轻冲突引起的紧急情况所产生的影响和在帮助各国解决自然灾害引起的权属、权利和获取相关问题方面起到良好作用，就需要更多的资源。另外，还有必要提高粮农组织总部、区域、分区域和国家层面员工的认识，加强他们的能力，以便在紧急情况下和重建阶段中处理好权属、权利和获取相关问题。
21. **《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》**。由于《自愿准则》具有跨部门性质，因此土地权属小组为了与粮农组织内部其它部门开展互动制定了相关机制。任务之艰巨、对预算外资源的需求之大还要求粮农组织必须与其它国际组织及捐赠方联手合作。在粮农组织内部，通过磋商已成功按照渔业和林业部门的意愿，将其纳入《自愿准则》的制定过程。评价组发现，《自愿准则》草案的内容已较全面地涵盖了关键性政策原则。
22. 评价组认为，粮农组织依据提出的各种理由将水资源排除在《自愿准则》之外是一个正确的决定。同时，评价组相信，如果能够争取到预算外资金，粮农组织应该在已经启动水资源实施细则制定工作的同时，将制定水资源自愿准则做为一项优先重点。
23. 评价组要想就《自愿准则》的投资是否值得得出一个结论仍为时过早。迄今为止，投资主要集中在磋商阶段，从评价组得到的反馈看，大家的总体评价是正面的，这无疑有助于加强《自愿准则》的可信度，提高大家对权属问题的认识。这本身就是一项极为重要的成果。《自愿准则》的制定为粮农组织提供了一个与成员国、民间社会团体和私有部门就各种关键问题进行互动的机会。
24. 评价组认识到，要想从此项投资中获得令人满意的回报将是一件颇具挑战性的任务。投入的资金无疑是可观的。自 2008 年来，这项工作除了花费了来自正常计划的一大笔拨款和约 460 万美元的预算外资金外，还占用了员工用于土地权属相关事务的大量工作时间以及用于水、林业和渔业的权属、权利和获取相关事务的部分工作时间。



25. 评价组了解到，虽然已经对《自愿准则》的各种实施方案进行了认真考虑，但这些方案的最终“出台”仍有待粮安委批准《自愿准则》，也有待成员国提出援助要求。对多数国家而言，粮农组织不太可能提供能符合所有相关准则的有关土地政策制定的现成方案。各国应该通过一种循序渐进的方式，来处理本国复杂多样的权属相关问题。要想让非洲和亚洲的穷国接受实施方案是最难的。这也就是权属治理最需要关注的问题。
26. 虽然成员国的确有权制定自己的政策方针，但粮农组织应积极推进自身关注的问题。为《自愿准则》的实施编制的指导性文件，不必像《自愿准则》那样必须达成共识，而是明确代表粮农组织在关键问题上的立场。指导工作要有部门针对性，不仅涉及土地治理，还要涉及林业、渔业和水资源治理，同时在一个连贯、综合的远景框架下明确指出哪些内容对实现粮农组织及其成员国的基本目标起着最重要的作用。
27. **大规模征地（LSLA）：**大规模征地是受粮价和燃料价格飞涨驱动的结果。热带稀树草原、林地或热带森林等各种土地虽然往往登记为国有土地/公共土地，但实际上却由当地人民使用，至少季节性使用。大规模征地因此对他们的权利和生计构成了威胁。
28. 在国际层面，贸易及市场司（EST）已委托相关单位对大规模征地展开研究，以提高认识，影响政策与实践。粮农组织正与世行、联合国贸发会议和农发基金合作，制定所谓的“负责任农业投资原则”（RAI Principles），即“尊重权利、生计和资源的负责任农业投资原则”。这些原则旨在为各项国家法规、国际投资协议、全球企业社会责任举措及个人投资合约等提供一个参考框架。粮安委已同意在完成《自愿准则》的制定工作后，启动《负责任农业投资原则》的相关磋商和制定工作。这将是一个机遇，使《自愿准则》中提出的有关当地土地权利的想法在讨论过程中再次提出，并让粮安委能充分了解粮农组织在莫桑比克开展的项目。
29. 2010 年 10 月，粮安委曾要求其粮食安全和营养问题高级别专家小组（HLPE）就土地权属和国际农业投资开展一项研究。高级别专家小组的报告于 2011 年 7 月出版，其中一些建议涉及当地人口的土地权利，这与土地权属小组后续行动和粮农组织权属、权利和获取相关工作的未来方向有着关联。<sup>3</sup> 统而言之，粮农组织在该领域的作用就是为各国政府及发展机构就如何管理

---

<sup>3</sup> 建议 3 和建议 12：[http://typo3.fao.org/fileadmin/user\\_upload/hlpe/hlpe\\_documents/HLPE-Land-tenure-and-international-investments-in-agriculture-2011.pdf](http://typo3.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE-Land-tenure-and-international-investments-in-agriculture-2011.pdf).

好大规模征地提供有效的咨询意见，而粮农组织在权属、权利和获取相关实地项目中以及收集国际农业统计数据开展监测工作的过程中积累了丰富的经验，因而在这一点上有着良好可信度。评价组对高级别专家小组报告中提出的相关建议表示赞同。

30. 评价组发现，粮农组织作为一个负责任、杰出的联合国机构，在充分认识到这一问题由于各成员国、多边金融机构、大公司及国际非政府组织之间存在不同利益而具备高度敏感性之后，已以一种负责任的态度参与了“抢地”的相关辩论。同时，粮农组织还委托国际知名权威就此开展及时调研，并将调研结果免费公布在自己的网站上。
31. 另一方面，评价组发现，在粮农组织驻国家代表处，由于国家层面缺乏资源及信息，无法就大规模征地问题向各成员国有效提供咨询意见。但莫桑比克是一个例外，在那里粮农组织自 20 世纪 90 年代中期以来，一直积极与各社区合作，努力制定程序并对程序进行试点，以便在农业、林业和野生动物相关的开发项目中帮助社区和投资方之间建立伙伴关系，这方面工作已取得日益明显的成效。粮农组织自 2010 年 5 月起，还通过“对投资支持董事会的技术援助”（TCP/ETH/3302）项目为埃塞俄比亚提供了援助。
32. **土地权利和“减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量”计划（REDD）：**  
评价组注意到，大规模征地和随后的农业或其它土地开发活动是导致毁林的一个主要原因。鉴于粮农组织也是制定战略及计划来减少毁林现象方面（如在联合国 REDD 计划中）的一个主要参与方，它可以借此机会，充分利用自身和大规模征地相关工作和毁林相关工作之间的潜在协作关系。粮农组织目前正在参与联合国 REDD 计划工作，而这项工作可以从粮农组织和伙伴在大规模征地方面的经验中汲取营养，反之亦然。此外，毁林问题也应作为“负责任农业投资原则”的一项重要内容。

#### **对水、林业、野生动物及渔业的权属、权利和获取相关工作的回顾**

33. 与土地以外其它资源，如水、森林、渔业和野生动物的权属、权利和获取相关的挑战也同样极为重要。从经济上安全、有效获取这些资源对多数国家而言是实现可持续粮食安全和减贫的必要条件。相关挑战包括：
  - 解决渔业、野生动物和林业部门的非法活动，使合法权利人的利益免遭侵占；
  - 制定可持续管理计划和规范，解决由于渔业资源的移动性和跨界性造成获取权难以确立、监测和实施的问题，况且渔业资源已经受到过度捕捞和权利申请人众多或过多等问题的困扰；

- 饱受贫困及不安全困扰的贫困人口长期无法得到充分的资源获取权；
- 与公共森林相关的森林权属改革——在多数热带国家，公共森林占总森林面积 80% 以上，而且亿万贫困人民依赖这些森林生存。

从经济上稳定获得这些资源与粮农组织实现 *可持续* 粮食安全及减贫目标有着直接和间接的联系。

34. 粮农组织用在“其它自然资源”的权属、权利和获取相关工作上的资金一直十分短缺。在评价期内，用于水资源、森林和渔业的权属、权利和获取相关规范性活动的预算外资金约为 100 万美元。其中大部分用于《自愿准则》的制定以及相关实施细则的制定。粮农组织内部用于权属、权利和获取相关规范性工作的资金几乎全部都靠 *特别* 拨款。林业部在评价期内不同时间段里曾花钱雇过几名顾问，土地权属小组中负责管理《自愿准则》进程的人员也就林业及渔业方面的内容开展工作。
35. 考虑到资金短缺的事实，我们认为与“其它”自然资源的权属、权利和获取相关的规范性工作取得的成绩是突出的，质量是一流的。从林业、水资源、渔业及野生动物相关规范性产出的范围和内容看，我们可以得出结论，粮农组织的专业人员在资金短缺的情况下仍充分认识到，从经济上稳定、安全获得资源对于确保实现粮农组织及其成员国的目标发挥着关键的重要作用。
36. 就这些自然资源相关的实地活动而言，起初评价组以为，与权属、权利和获取相关的项目很少。然而在仔细审核了与其它自然资源相关的项目后，评价组发现很多项目中都包含了大量与权属、权利和获取相关的内容，只不过这些内容并没有体现在项目名称或项目概要中。2006 年以来批准的预算超过 200 万美元的粮农组织非紧急行动类项目中，约有五分之一包含明显的权属、权利和获取相关内容。由于时间紧迫，因此无法对每个项目进行仔细核查，了解权属、权利和获取相关问题及挑战是如何得到处理（或正在处理），权属、权利和获取相关专业力量在多大程度上对项目产生了积极的贡献或可能产生多大积极贡献，权属、权利和获取相关内容能在多大程度上为未来提供经验教训。有必要对粮农组织这一部分的权属、权利和获取相关工作做更深入全面的研究。
37. 在应对权属、权利和获取相关挑战过程中，粮农组织的不同部门一直在协力合作。然而我们认为仍有机会在权属、权利和获取相关活动中加强协同合作，推动可持续粮食安全及减贫，利益相关方调查中很多受访人员也对此表示赞同。有必要提供专项资金鼓励此类合作。为吸引更多资金，粮农组织应认真研究合作的各種可能性，确定优先行动领域和方式，为权属、权利和获取相关活动提供一个连贯的框架结构，朝着实现更可持续粮食安全和减贫的明确方向不断努力。

### 参与权属、权利和获取相关活动的其它各方以及他们和粮农组织工作之间的互补性

38. “元评价”详细介绍了粮农组织权属、权利和获取相关工作如何通过多种方式与伙伴方开展合作，这些伙伴包括联合国各机构、国际捐赠方和其它利益相关方，如国际、国家民间社会组织/非政府组织以及研究中心等。世界银行是粮农组织在权属、权利和获取相关领域的一个主要伙伴，双方通过粮农组织/世界银行合作计划（CP）开展合作，特别在东欧和中亚各转型国家以及洪都拉斯和中国等地的具体项目中开展合作。
39. 粮农组织已与一些联合国机构建立了伙伴关系，联手制定规范性产品和开展实地活动，这些机构包括联合国贸发会议、联合国开发计划署、联合国环境规划署、联合国难民署、联合国人类住区规划署、联合国妇女署，其中最重要的是联合国人类住区规划署，又称联合国人居署。“利益相关者认知研究”（附件 3）介绍的是各方对粮农组织权属、权利和获取相关工作及联合国人居署相关工作之间互补性的不同认知看法。二者在城郊地区的工作可能存在相互交叉关系，因此开展合作对成员国有利。两个机构已经在一些出版物上成功开展了合作，人居署还为《自愿准则》的制定过程提供了财力和人力，在有些问题上也曾有过激烈争论。评价组认为，粮农组织和人居署之间的确存在重要的协作关系，未来应加大合作。

### 主要差距及未来挑战

40. 具体如下：
- a. **目前缺乏普遍认识**，对如何将粮农组织的权属、权利和获取相关工作更好地与粮农组织实现自身及成员国全球目标联系起来认识不够。造成目前对权属、权利和获取相关工作范围及内容认识不足的原因，就是不了解将权属、权利和获取相关工作更加紧密地与粮农组织其它计划领域联系起来可能带来的潜在益处。粮农组织有自己的战略计划，各部各司也有自己的战略计划，但权属、权利和获取相关工作并非工作重点，甚至都不是各单位关注的次要领域。首先，权属、权利和获取相关单位应在原则上达成一致意见，确定采取哪些措施来确保粮农组织内部的权属、权利和获取相关工作能不断扩大，并让大家进一步认识到它对可持续粮食安全和减贫的贡献。粮农组织必须对需要开展的工作进行一次展望，以便让内部充分认识到粮农组织在实现全球目标过程中所发挥的作用。为权属、权利和获取相关工作制定一项战略计划，有助于为权属、权利和获取相关工作的未来体制规划提供指导。展望必须由粮农组织自身来完成，必须让总部和实地所有相关部门的官员对此都有清楚的了解。

- b. **业务活动中的不确定性：**从业务活动看，大家对《自愿准则》下一个阶段如何推进缺乏明确的认识。后续活动必须由成员国提出要求来推进，而这种要求的内容和范围目前尚不明确。一种可选方案是召开一系列小型分区域磋商研讨会，来确定和落实具体政策方针、挑战或专题，利用《自愿准则》为一些领域的工作提供解决方案，如统一习惯法和成文法、从法律上承认习惯法及其对土地行政管理的影响、土地行政管理权力下放、规范城郊地区的土地权属、获得信息、司法及培训、性别平等、大规模征地和社区及投资方伙伴关系等相关事宜。
- c. **资金限制：**目前面临的主要问题主要在与其它自然资源权属、权利和获取相关的领域，该领域几乎没有获得任何资源。但正常计划和预算外资源的短缺可能在未来不会继续成为一个障碍，因为从证据看，只要有好的想法，再说明其与成员国目标的关系，就能够争取到资金。我们了解到，粮农组织已经在和一些潜在捐赠方商谈下一个阶段的事项，前提是粮安委能批准《自愿准则》。与“减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量（REDD）”计划相关的权属、权利和获取工作也能通过项目本身及其赞助方为森林相关的权属、权利和获取工作提供稳定的支持。
- d. **专业人员培训：**随着《自愿准则》实施细则工作的展开，有必要为粮农组织员工，包括区域、分区域和国家办事处的员工，组织研讨会和编制学习材料，通过培训帮助他们了解权属、权利和获取相关战略和区域/国家相关事宜（如灾害风险管理、大规模征地等过程中的权属、权利和获取相关事项）。还有必要为分区域和国家层面参与倡导土地权利和公共利益立法、风险缓解和紧急情况后续权属、权利和获取相关事务的政府官员和非政府组织提供培训。为此，粮农组织应与提供此类专业培训的区域组织（如土地和农业研究计划（PLAAS）、法律和司法培训中心（CFJJ））密切合作。
- e. **专业人员配备：**评价组知道，要想解决上文提及的几项差距，需要粮农组织在总部和实地加强自身在处理权属、权利和获取相关工作上的能力。据了解，除了有可能在 2013—14 年间在林业部内增设一个与权属、权利和获取相关的职位外，想要在正常计划下扩大对这方面的资源支持已不太可能。因此，要想解决存在的差距，就必须将《自愿准则》向下一个阶段推进，将规范性活动和实地活动与《自愿准则》的推进联系起来（可考虑长期性多边援助的方式），并且在充分了解粮农组织权属、权利和获取相关优先重点的基础上制定一项战略计划。

## 主要建议

41. 在本标题下，评价组将集中提出具有战略重要性的建议。
42. **建议 1：粮农组织应该将加强权属、权利和获取相关工作的战略方案与实现自身及其成员国的基本目标联系起来开展一次评估。**要想在实现粮农组织全球目标上取得重要进展，就必须认识和利用权属、权利和获取相关工作中存在的潜在协力。这就要求粮农组织提升自己的权属、权利和获取相关措施，更充分地利用自身的主要比较优势，即在粮食安全、农业发展和减贫方面的专业知识及能力。评价组建议，粮农组织应参照粮农组织其它部门开展的战略规划做法，并遵照新的规划制定体系，为权属、权利和获取相关工作制定一项全组织战略计划，可考虑由自然资源部（NR）牵头设立一个跨司工作组来完成此项任务。该小组的任务是：
- (a) 全面深层次地分析土地及其它自然资源的权属、权利及经济上有效获取相关工作在加强可持续粮食安全和减贫过程中的相对重要性；
  - (b) 开展“差距分析”（为了加大权属、权利和获取相关工作对实现成员国目标所做的贡献，目前所做工作和需要做的工作之间存在哪些差距）；
  - (c) 确定粮农组织应在权属、权利和获取相关工作中的哪些方面加大力度，以确保在做出决策时能考虑成员国的优先重点和粮农组织的比较优势，并确保对目前正在进行的《自愿准则》制定工作和其它正在开展的权属、权利和获取相关工作起到补充作用；
  - (d) 在能够争取到更多资金的情况下，将重点放在粮农组织目标上，确定如何为自己的工作作出机构安排；
  - (e) 制订出既能受成员国和资源伙伴的欢迎，又能在和其它参与权属、权利和获取相关工作的实体开展战略性伙伴关系过程中充分利用粮农组织比较优势的各项建议。
- 该过程成功与否很大程度上取决于能否在总部、区域和国家层面的粮农组织权属、权利和获取相关工作人员之间加强内部沟通和互动。
43. **建议 2：对自身的规范性工作进行更广泛宣传。**评价组发现，粮农组织的土地权属出版物是一项宝贵资源。它能为（行政及技术）官员、民间社会积极分子、科研人员及学术界提供有用的信息。应加大力度使全球土地权属网站的网页更加迎合各参与方、分区域和使用不同语言群体的需求。应加大力度对此进行广为宣传，其中也包括“性别和土地权利数据库”和粮农组织发展法处非常有用的权属相关出版物。通过粮农组织主页转向权属相关网页的链接应该更加方便。
44. **建议 3：对项目绩效开展更加系统化的监测和评价。**对于评价组审核过的大部分实地项目，由于缺乏基线调查和后续调查等定量分析方法，评价组无法就项目影响得出明确结论。在归属关系不清的情况下，测量到的成果无法证明

项目影响，或无法让我们推断出它对粮食安全和减贫作出了哪些贡献。应该至少挑选一个具有代表性的实地项目，从时间和预算上保证安排一次严格的成果和影响评估。用于这项活动的预算应该和项目预算分开，并在项目筹备阶段就做出承诺。

45. **建议 4：寻求方法，为成员国在土地权属方面制定出一项更加平衡的支持计划。**在评价期内，粮农组织通过和世行的合作计划，进一步加强了对国际金融机构土地权属相关活动的技术服务。通过投资中心向土地权属小组提供的资金似乎对某些特定类型的工作有偏好，这无论在区域分布上和技术内容上都有损计划的全局性，比如全局性计划本来应该将重点放在那些拥有最贫困农村人口的国家上。此外，土地权属小组通过投资中心为国际金融机构的项目提供顾问服务的做法有可能损害粮农组织的独立性和将重点放在根本目标和优先重点上的能力。评价组认为，如果土地权属小组要想制定出一份更加注重粮农组织及其成员国的最高全球目标的战略计划，就必须将实地工作重点放在非洲、亚洲和拉丁美洲的较贫穷国家身上。建议粮农组织与供资伙伴合作，坚持自己的战略计划，寻求方法制定出更加平衡、积极的土地权属计划，重点关注较贫困国家的需求<sup>4</sup>。由于粮农组织是一个受需求驱动的组织，因此必须采取更加积极的方式，与各国商讨，促使他们向粮农组织提出由粮农组织介入的要求。同时还应该考虑和处理由于粮农组织过多参与其它机构的土地权属计划而引起大家对粮农组织声誉受影响的担忧。
46. **建议 5：为总部、分区域和国家层面员工提供与权属、权利和获取问题相关的培训和学习资源。**评价组注意到各区域员工均对权属、权利和获取相关问题表示出普遍兴趣。评价组还发现，在粮农组织内部就粮农组织在权属、权利和获取相关工作上的作用也存在各种不同看法与理解。评价组建议，在粮农组织权属、权利和获取相关工作战略计划的制定过程中，应为粮农组织员工，包括区域、分区域和国家办事处的员工，组织相关研讨会和编制学习材料，就战略背后的政策原则和相关的区域/国家背景（如灾害风险管理、大规模征地等背景下的权属、权利和获取相关问题）对他们进行培训。
47. **建议 6：为紧急情况下权属、权利和获取相关工作提供专门支持。**在评价期内，紧急行动及恢复司和土地权属小组之间一直在讨论如何在紧急情况下就权属、权利和获取相关咨询服务和援助提供最佳人员支持，仍讨论至今没有结果。评价组建议应该在土地权属小组内至少设立一个全职职位负责此项工作。

---

<sup>4</sup> “粮农组织的远景是建设一个无饥饿、无营养不良的世界。在这个世界中，粮食和农业以经济、社会和环境上可持续的方式促进提高所有人，特别是**最贫困人口**的生活水平”。(粗体为后加)。资料来源：粮农组织《战略框架》和《2009 年中期计划》。

48. **建议 7：粮农组织应积极推动与自己实现成员国基本目标相关的权属、权利和获取相关工作。**在这方面为《自愿准则》的实施制定的指导性文件不必像《自愿准则》那样必须达成共识，而是必须更明确更有重点地代表粮农组织在这些问题上的立场。指导工作应该在一个整体战略计划下突出部门针对性（看起来目前的计划正是如此），不仅要涉及土地权属，还要包括林业、渔业和水资源权属。
49. **建议 8：应加强粮农组织在就外国投资方大规模征地提供意见和指导方面的作用。**评价组认同粮食安全和营养问题高级别专家小组在 2011 年 7 月关于外国投资方大规模征地的报告中提出的建议，认为粮农组织“土地权属处”在这方面的作用就是为各国政府和发展机构就如何管理这一过程提供有用的咨询意见，而粮农组织正好在这方面具有高度可信度，并能利用自己在收集、分析和出版国家统计数据方面的经验对形势的发展进行密切监测。同时，由于涉及到森林与林地的大规模征地活动最终会导致毁林，而粮农组织又对减少毁林的相关项目具有较大兴趣，因此评价组建议粮农组织寻求机会，充分利用自身的大规模征地相关工作和毁林相关工作之间的潜在协作关系。

## II. 引言

### 评价目标

50. 总体目标为：(i) 评价粮农组织近期在土地及自然资源<sup>5</sup>权属、权利<sup>6</sup>和获取<sup>7</sup>方面的工作；(ii) 评估粮农组织在权属、权利和获取方面相关工作的未来方向和优先重点，并提出相关建议。
51. 为了在粮农组织战略目标框架内实现这两个目标，本次评价审视了权属、权利和获取相关工作在粮农组织及其成员国努力实现全球目标的过程中所做的贡献，这些目标包括粮食安全、减贫和自然资源的可持续管理和利用。<sup>8,9</sup>

---

<sup>5</sup> 本次评价活动的范围不包括粮农组织对粮食和农业遗传资源权利的相关支持。

<sup>6</sup> 在本报告中，“权利”一词的含义依据具体上下文内容而定。宪法律师会提及某项基本“人权”或权利（如“人人有权获得充足的住房”）。在提及当地社区获得和使用自然资源的“传统权利”时，也会用到该词。当地地行政管理人员提及一项权利时，他们指的是某类权属（如租赁或终身保有）所带来的特权或收益（即权利）。

<sup>7</sup> 土地及其它自然资源的“获取”指的是一种“经济上的有效”获取。例如，个人很容易在物质和法律意义上获得缺水的干旱或半干旱地区的土地，但如果缺乏对水的获取，他们就等于没有从经济意义上有效获得土地作为自己的生产性资源，也就无法达到粮食安全和减贫的目的。

<sup>8</sup> 附件 9 中“概念文件”的图 1 和图 2 对“成员国的全球目标”、粮农组织的“战略目标”和“核心职能”做了进一步界定。

<sup>9</sup> 如第 7 章中所述，我们并没有忽略成员国的第三大目标——“为当代人和子孙后代的利益，对自然资源实现可持续管理和利用，包括土地、水、空气、气候及遗传资源。”我们将该目标的最后一个词组作为最关键的内容，即“……为当代人和子孙后代的利益”。在粮农组织工作范畴内，这些利益将通过可持续加强粮食安全和减贫来实现。



52. 简而言之，本次评价的目的是：(i) 评估权属、权利和获取相关工作在实现粮农组织“战略目标”过程中所起的作用；(ii) 分析和界定权属、权利和获取相关工作应如何开展，如何符合粮农组织业已确定的“核心职能”；(iii) 在充分考虑以往业绩、资源和其它不利因素和其它各方正在进行的工作和有能力开展的工作的基础上，评价粮农组织在权属、权利和获取方面的优先领域，并提出相关建议。

## 方式和方法

53. 评价方式遵照“概念文件”（见附件 9）中确定的方法。数据采集的关键工具包括：(i) 对粮农组织权属、权利和获取相关活动进行一次全面盘点；(ii) 开展一次利益相关者认知研究，包括直接会面和/或较长时间的电话访谈；(iii) 三次网上问卷调查；(iv) 对评价办公室的以往评价活动进行一次元评价；(iv) 对一些国家进行实地考察。此外，在以上各项基础上，还对粮农组织规范性活动和实地活动进行了书面材料审查。
54. 粮农组织工作人员确定的从 2006 到 2011 年与权属相关的所有实地项目都列在附件 2 中，规范性工作则列在附件 7 中。评价组成员还审阅了权属、权利和获取相关的一些代表性出版物、工作文件和会议及研讨会报告。此外，评价组还试图通过分析粮农组织土地权属网页的流量信息和一些权属、权利和获取相关出版物的引用情况，来评估粮农组织土地领域规范性产品的利用和检索情况。
55. 利益相关者认知研究（附件 3）的目的是为整个评价活动提供必不可少的证据。调查旨在了解众多相关方对粮农组织权属、权利和获取相关工作的相关度和有效性的看法。了解不同相关方对相同话题（三角形关系）的看法，能确保帮助我们听到有关粮农组织工作的公正评价。调查中共有 165 位利益相关方接受了访谈。
56. 为了了解更多人的意见，我们开展了三次网上问卷调查，分别针对：(i) 粮农组织员工，包括驻国家代表处代表；(ii) 成员国政府；(iii) 倡导土地权利和可持续自然资源开发的非政府组织。附件 4 介绍了网上问卷调查的结果和发现。评价组对完成问卷的人心存感激，但遗憾的是成员国政府和民间社会组织的答复率相对较低，分别为 36 个和 7 个。令人欣慰的是，粮农组织员工的答复（123 份）在数量上和内容上都给了我们有益的帮助。
57. 元评价（附件 5）包括对 2006—10 年间开展的与土地及其它自然资源的权属、权利和获取相关的 35 次针对公司、国家和项目/计划的评价活动进行了一次回顾。其目的是对与粮农组织权属、权利和获取工作相关的以往发现、结论和建议进行汇总。

58. 评价组对粮农组织投入较大，而且在粮农组织在国家和区域层面所支持的权属、权利和获取相关活动中较有代表性的一些国家进行了实地考察。考察活动使大家对粮农组织该领域的活动有了更深了解，并提供机会，使大家从各国政府中的利益相关方、联合国系统、非政府组织及各级学术界的观点中汲取思路。考察活动还使评价组有机会与国际和区域伙伴（如联合国人居署、农发基金、肯尼亚内罗毕的非洲绿色革命联盟（AGRA））会面。在各国考察的目的是收集详细资料，以便对粮农组织权属、权利和获取方面工作的相关度和有效性进行评估。
59. 正如“概念文件”中所述，粮农组织在评价期内（2006—10 年）实地工作及派出团组的地理位置重点是东欧、中亚和南部非洲。拉美区域普遍没有大型的权属相关活动，只有一些例外，如投资中心（TCI）和土地权属小组（LTT）在中美洲几个国家中为配合世行项目开展了一些活动，在南美有一些小型技术合作计划活动。在南亚和东亚，粮农组织开展了一些实地活动，特别是在中国和菲律宾。在挑选考察对象国时，主要是考虑到粮农组织目前与权属、权利和获取相关的实地工作规模相对较小，同时也考虑到了区域和/或国家层面计划及工作人员的存在情况<sup>10</sup>。挑选考察对象国时的标准包括：
- 粮农组织资助的与权属、权利和获取相关的项目在该国具有数量上和技术上的重要性；
  - 近来未对该国的权属、权利和获取相关项目或粮农组织总体国别计划做过任何评价；
  - 该国项目在粮农组织权属、权利和获取相关工作的技术内容及类型（跨机构职能）上具有代表性；
  - 该国驻有粮农组织权属、权利和获取相关方面的合作伙伴。
60. 此外，根据评价办公室政策，任何规模超过 200 万美元的项目均应放在较大规模的评价框架中接受评价，而超过 400 万美元的项目则必须在项目周期内接受一次评价。根据这些标准，评价组挑选的国家如下：非洲的肯尼亚、纳米比亚和莫桑比克（评价荷兰资助的项目）；和欧洲的匈牙利和马其顿。在匈牙利考察过程中，评价组与各参与方召开了一次事先安排的讨论会，与会者为参与粮农组织资助项目的东欧和中欧各国代表，会议讨论了与土地及农村发展相关的话题。

---

<sup>10</sup> 评价组大量采用电话和视频（Skype）设施，与评价组未能考察到的区域/国家中就权属、权利和获取相关事务开展工作的粮农组织员工进行交流。还通过具体调查问卷，和政府官员和地方一级非政府合作伙伴进行沟通。通过利益相关者认知研究和元评价，我们也了解到了这些利益相关方的看法。

## 报告的结构

61. 本报告以下部分分为六章（第 III 至 VIII 章）。第 III 章“背景”介绍权属、权利和获取相关工作的组织结构、计划制定、资金及人力资源情况。第 IV 章对与土地相关的权属、权利和获取相关工作的绩效情况进行评价，包括规范性活动和实地活动。第 V 章对权属、权利和获取相关工作的四个跨部门主题领域进行了回顾：性别、紧急情况后的支持、《自愿准则》过程和粮农组织对大规模征地活动的反应。第 VI 章对粮农组织在水、森林、野生动物及渔业部门的权属、权利和获取相关活动进行了回顾。第 VII 章讨论粮农组织对权属、权利和获取相关工作的支持的未来方向。第 VIII 章提出评价组的建议。

## III. 背景

### 粮农组织对土地及自然资源权属、权利和获取相关问题的关注的发展过程

62. 粮农组织对权属、权利和获取相关问题的关注，特别是对土地权属的关注，始于 1943 年在美国弗吉尼亚州霍特斯普林斯市召开的粮农组织创立大会上。会上设立了粮食及农业临时委员会，以便为新组织应该开展哪些活动提出想法<sup>11</sup>，而委员会编写的报告中就包括了就土地权属提出的具体建议。粮农组织于 1947 年聘用了首位土地权属官员，开始在土地权属相关领域积极开展工作，而自 1951 年从华盛顿特区搬迁到罗马后，对土地权属方面的关注更是得到了加强<sup>12</sup>。
63. 粮农组织目前关注的课题多年来一直没有出现重大变化，其中包括：土地政策发展及分析、与土地改革相关的立法及实践、土地整理、土地登记及地籍、租赁、习惯土地权属及公共土地权属、农村财产税和国有土地行政管理。目前对完善治理<sup>13</sup>、透明度及诚信、性别平等、土著人民及少数民族权利的承认、环境保护、民间社会的参与和土地行政管理权利下放等问题的关注已经有所加强。在过去十年，粮农组织内部开始日益关注土地权属与粮食安全之间的关系、大规模征用公共林地用于开垦种植供出口的粮食作物及生物燃料作物所带来的后果以及就土地及其他自然资源的治理制定国际规范的必要性等问题。

### 粮农组织对权属、权利和获取相关工作的支持范围

#### 权属、权利和获取相关工作的结构

64. 粮农组织的权属、权利和获取相关工作由总部几家技术部门及几家下放办事处承担。正式承担此项工作的单位包括气候变化、生物能源和权属司

---

<sup>11</sup> <http://www.fao.org/docrep/009/p4228e/P4228E04.htm#ch4>

<sup>12</sup> 粮农组织 2010a

<sup>13</sup> “治理”指“一些机制、过程和机构，使公民和群体能够借以表达自身的利益、行使自身的合法权利、履行自身的义务和调解相互之间的分歧”（联合国发展规划署 1997 年）。

(NRC)的土地权属小组(LTT)、投资中心(TCI)、紧急行动及恢复司(TCE)和欧洲区域办事处(REU)。此外,性别、平等及农村就业司(ESW)在性别与土地权利方面提供协助,而发展法处(LEGN)则在权属、权利和获取相关的法规方面提供协助(起草、实施和分发工作)<sup>14</sup>。

65. 然而,权属、权利和获取相关问题显然极为复杂,要想实现已定的组织结果,就必须建立正式和非正式横向联系,并采用一系列不同技能。其它技术单位和下放办事处也能对上述组织结果的实现或权属、权利和获取相关活动本身做出贡献,这些单位包括:林业经济及政策司(FOE)、渔业和水产养殖政策及经济司(FIP)、政策及计划制定支持司(TCS)、贸易及市场司(EST)。一些下放办事处也一直从事权属、权利和获取相关工作,其中包括亚太区域办事处(RAP)、拉美区域办事处(RLC)和非洲区域办事处(RAF)。

#### 权属、权利和获取相关工作的计划制定

66. 本评价期内,粮农组织的权属、权利和获取相关工作是通过原本为 2006—11 年编制的《中期计划》制定的,执行期只到 2009 年。目前的《中期计划》是在粮农组织重大改革后编制的,涵盖的时间段为 2010—13 年。本次评价涵盖的两年度《工作计划和预算》包括 2006—07 年、2008—09 年和 2010—11 年的《工作计划和预算》。

#### 粮农组织改革前的情况(2006—2009 年)

67. 在评价期的初期和 2010 年引入新的基于结果的管理体系之前,粮农组织与土地相关的权属、权利和获取相关工作分属两大计划实体(PEs):“2KA05:土地权属、土地改革及自然资源获取”和“2KS01:对成员国和实地计划的技术支持服务”。这两大计划实体中又包括三项“主要产出”和六项“两年度产出”。相关的“两年度产出”参见下表。

表III-1: 2006—09年的两年度产出

时间段	两年度产出
2006—07	《土地改革、土地安置和合作社》期刊
	关于紧急情况下对土地权属支持的规范性材料
	关于国家征地和补偿的政策材料
	关于通过改善土地行政管理来加强权属安全的规范性材料
	土地权属行政管理机构网络
	对成员国的直接支持
2008—09	《土地权属》期刊

<sup>14</sup> 这些司在粮农组织结构图中的位置参见: <http://www.fao.org/about/27232-0eaaad223f05e87ebc02810ab56a191c7e.pdf>

时间段	两年度产出
	关于自然灾害等紧急情况下对土地权属的支持的政策材料和培训材料
	关于公共土地权属的政策材料和培训材料
	改善土地行政管理的准则
	为制定土地权属国际规范提供支持的规范性材料
	通过规范性工作和实地计划为自然资源管理，特别是土地及水资源的管理，提供技术支持和建议

资料来源：评价组依据计划编制、执行报告以及评价支持系统（PIRES）提供的信息整理。

68. 如上表所示，2006—07 两年度和 2008—09 两年度的产出十分类似。其主要原因是两组产出都是 2006—11 年《中期计划》的结果。在最后一个两年度中，土地权属相关国际规范（如《自愿准则》）的制定工作开始在粮农组织的工作计划中得到更明确的体现。当时的牵头技术单位是设在农村发展司（SDA）下的“土地所有制处（SDAA）”。随着农村发展司的撤编，该处并入土地及水利司（NRL），与土地管理职能合并，称为“土地所有制处（NRLA）”。
69. 其它自然资源的权属、权利和获取相关工作没有包括在《中期计划》或相关《工作计划和预算》里的“计划实体”或“两年度产出”中。这方面工作主要以专项方式（通过预算外资金）开展，或作为每个主题领域中较大范围活动下的一个组成部分。例如，渔业资源的公平获取就被纳入计划实体 233A2 “小规模渔业的可持续发展”；森林资源的获取被纳入计划实体 243PA “可持续林业及生计”；法律援助被纳入计划实体 3BA06 “对粮农法规框架建设的支持”；性别与土地的相关工作则被纳入计划实体 252A3 “性别及自然资源管理”。

#### 改革后的情况（2010—13 年）

70. 自粮农组织大会于 2009 年批准开展多项改革<sup>15</sup>以来，粮农组织已着手开展深入的改革，这对自身工作的规划及预算过程等产生了影响。自 2010 年起，粮农组织的计划编制工作必须以已定的“战略目标（SOs）”、组织结果（ORs）和单位结果（URs）为基础。一些部和司也已经或正在制定与新的规划框架<sup>16</sup>相一致的战略计划。与土地及其他自然资源相关的权属、权利和获取工作分属几项战略目标下，由不同牵头单位负责，其中包括战略目标 F（实现对土地、水和遗传资源的可持续管理，提高能力应对影响粮食和农业的全球环境挑战）、战略目标 L（更多更好地利用公共和私人对农业及农村发展方面的投资）和战略目标 G（创造有利市场环境，改善生计并提高农村发展水平）。下表将对 2010—13 年各牵头单位的具体组织结果和单位结果做概要介绍。

<sup>15</sup> 参见《2009—13 年近期行动计划》。

<sup>16</sup> 参见，如“粮农组织林业及森林战略”，网址：<http://www.fao.org/docrep/012/al043e/al043e00.pdf>；目前，由粮农组织负责知识的副总干事领导的一个司际指导委员会正在针对粮农组织的营养相关工作制定首个战略计划。好几个下放办事处也已制定了战略计划，以便对各自的区域或分区域工作进行优先排序。

表III-2：为2010—13年确定的组织结果和单位结果

牵头单位	组织结果和单位结果
气候变化、生物能源和权属司（NRC）	F0412：就负责任土地权属治理及其与其他自然资源的关联制定自愿准则
	F0413：为自然资源权属行政管理方面的能力建设开发工具及方法
	F0414：建立伙伴关系和联盟，促进安全公平的土地权属及其与其它自然资源的关联相关信息的分发和应用
	G0208：在农村就业和收入多样化背景下，进一步将土地权属和获取问题纳入农业及农村发展政策、计划和伙伴关系。
	L03G112：为政策和技术咨询工作提供支持，包括为投资计划和土地权属及土地管理项目提供资源筹措方面的支持。
土地及水利司（NRL）	F04G204：为土地权属和土地管理提供支持
投资中心（TCI）	F04G108：为土地权属和土地管理方面的投资提供政策及技术支持，促进可持续农业与农村发展
紧急行动及恢复司（TCE）	F04G110：实施紧急行动，为土地的获取、权属和可持续管理提供支持
欧洲及中亚区域办事处（REU）	F04E103：为欧洲区域的土地整理和土地权属相关能力建设提供工具和方法

资料来源：评价组依据计划编制、执行报告以及评价支持系统（PIRES）提供的信息整理。

71. 引入新的规划框架并不意味着要对主题事务或工作方式进行重大调整，但重点却要按照成员国向粮农组织直接提出（如对技术合作项目<sup>17</sup>的要求）或通过其它论坛（如农委、粮安委<sup>18</sup>、各区域会议<sup>19</sup>等）提出的不断变化的关注点和要求进行调整。的确，有些领域的工作已经得到了更多关注，特别是与《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》的制定和一些区域（如欧洲）土地整理和权属改革活动相关的活动。虽然在本阶段内针对其它自然资源的权属、权利和获取方面的工作也有了更多重视（特别是在《自愿准则》中和早些时候的“穷人法律赋权举措”中），但在2010—11年间并未就水、林业、野生动物或渔业的权属、权利和获取问题制定出任何强制性准则和/或自愿性准则<sup>20</sup>。

<sup>17</sup> 在本评价期共实施了24个与土地权属有关的技术合作计划项目（包括技术合作计划基金）。

<sup>18</sup> 2007年曾向农委就自愿准则做了介绍。改革后的粮安委将土地权属和粮价飞涨相关工作作为自身的一项核心活动；参见<http://www.fao.org/cfs/cfs-home/en/>

<sup>19</sup> 粮农组织非洲区域会议（2006年）和粮农组织欧洲区域会议（2006年、2008年和2010年）都呼吁对土地政策和权属相关事务提供支持。参见<http://www.fao.org/docrep/meeting/011/j8238e/j8238e.htm#Agrarian> 和<http://www.fao.org/docrep/meeting/019/k8421e.pdf>

<sup>20</sup> 在2012—13年间可能会制定专门涉及林业权属的一套自愿准则。



## 用于规范性工作的资金

72. 从用于权属、权利和获取工作的正常计划资金中就可以看出粮农组织整体预算的变化，自 2006 年以来实际变化较为有限。如上文所述，正常计划资金被划拨给土地权属小组，用于与土地权属、权利和获取相关工作，最近几年则划拨给土地及水利司。下表列出了 2006—11 年间正常计划资金的相关数据。

**表 III-3：用于土地权属规范性工作的正常计划资源（千美元）**

年份	正常计划			
	预算—职员	预算—非职员	总预算	其中包括收入
2006	1,030	378	1,408	87.5
2007	1,029	337	1,366	87.5
2008	1,319	395	1,714	87.5
2009	1,319	394	1,713	87.5
2010	1,138	384	1,522	115
2011	1,625*	148*	1,773*	104

\* 包括土地及水利司提供给 F04 “对土地权属及土地管理的支持”的拨款。

资料来源：评价组依据自然资源部（NR）和计划编制、执行报告以及评价支持系统（PIRES）提供的信息整理。

73. 评价组注意到，按照粮农组织标准，用于非职员的资金水平较低（约为 20%，而粮农组织平均水平为 33%），而且如果土地权属小组未能达到自己的“收入”目标，这一水平就会更低。另一方面，土地权属小组已成功地从预算外资源<sup>21</sup>中获得了超过 1000 万美元的补充资金用于规范性工作<sup>22</sup>。

**表 III-4：用于土地权属规范性工作的预算外资源**

项目号及捐赠方	名称	预算（美元）	时限
GCP/GLO/164/FIN （芬兰）	土地权属和土地行政管理的完善治理	115,000	15/5/06— 14/4/07
FNOP/INT/108/NOR （挪威）	计划合作协议—穷人法律赋权（LEP）	2,115,000	26/4/06— 31/3/08
FNOP/INT/110/NOR （挪威）	计划合作协议—穷人法律赋权（LEP）	704,666	1/7/08— 31/12/08
GCP/GLO/273/IFA （农发基金）	为《土地及其他自然资源权属负责任治理自愿准则》制定过程中区域性政策对话提供支持	200,000	1/10/09— 31/12/10
GCP/GLO/255/GER （德国）	为粮农组织《土地及其他自然资源权属负责任治理自愿准则》制定工作提供支持	2,750,000	1/1/10— 30/6/12

<sup>21</sup> 预算外资金包括一系列融资渠道，从大型伙伴关系协议（如粮农组织-挪威伙伴关系计划或联合国—西班牙联合计划）到各种政府合作项目（GCPs）、单边信托基金（UTFs）和紧急情况及恢复项目（OSROs）。

<sup>22</sup> 在评价期内还为支持土地改革和农村发展国际会议（ICARRD）执行了一项多边信托基金（170 万美元）。由于这项基金用于支付该国际会议的相关费用，因此在本报告中被归入有关研讨会及相关活动的一节中。

项目号及捐赠方	名称	预算（美元）	时限
GCP/GLO/255/IFA （农发基金）	为粮农组织《土地及其他自然资源权属负责任治理自愿准则》制定工作提供支持	1,364,000	1/5/10—30/4/13
GCP/GLO/282/MUL （芬兰）	为开源地籍管理和注册（OSCAR）外壳程序的开发提供支持	2,944,724	1/1/10—31/12/13
GCP/GLO/255/SWI （瑞士）	为粮农组织《土地及其他自然资源权属负责任治理自愿准则》制定工作提供支持	300,164	5/1/11—30/6/12
	<b>合计</b>	<b>10,493,554</b>	

资料来源：实地计划管理信息系统（FPMIS）。

74. 用于其他自然资源相关的权属、权利和获取相关工作的正常计划资源一直仅以“实物”（职员时间）形式提供。水、林业、野生动物及渔业的权属、权利和获取相关的规范性工作的资金一直只由预算外捐款提供，包括来自上文提及项目的资金。例如，自愿准则信托基金划拨了约 30 万美元，用于水、林业及渔业实施指南相关工作。在此之前，还从“穷人法律赋权举措”（LEP）中向林业经济及政策司（FOE）、渔业和水产养殖政策及经济司（FIP）、发展法处（LEGN）和性别、平等及农村就业司（ESW）划拨了约 84 万美元，用于权属、权利和获取相关工作。

#### 用于实地项目的资金

75. 在评价期内，粮农组织实施了 42 个专门针对权属、权利和获取相关事务的实地项目（附件 2）（共 3640 万美元）。最活跃的牵头单位有三个：土地权属小组（LTT）、土地及水利司（NRL）和发展法处（LEGN）。多数项目属于技术合作计划项目（24 个），其次是政府合作项目（10 个）、联合国联合计划项目（4 个）、单边信托基金项目（2 个）和特别救济行动办公室项目（2 个）。权属、权利和获取相关实地项目的资金主要来自外部，各资金伙伴通过政府合作项目提供了 2180 万美元，通过联合国联合计划项目提供了 300 万美元，通过特别救济行动办公室项目提供了 200 万美元，而各成员国通过单边信托基金提供了 400 万美元。粮农组织从技术合作计划资金中提供了 540 万美元。下表为各区域详情。

**表III-5：2006—2011年间各区域的各类实地项目**

区域	政府合作项目	特别救济行动办公室项目	技术合作计划项目	联合国联合计划项目	单边信托基金项目	合计
非洲	5	1	6	2	1	15
亚洲及太平洋	2	1	3	1	0	7
欧洲	0	0	8	0	0	8
全球	2	0	1	0	0	3
拉美及加勒比	1	0	6	1	1	9
合计	10	2	24	4	2	42

资料来源：实地计划管理信息系统（FPMIS）。



76. 评价组注意到，粮农组织其实有更多项目都涉及权属、权利和获取相关工作，尽管从项目名称上不一定能够明确说明或辨认出这一点。评价组对 2006 年以来粮农组织批准的预算超过 200 万美元的所有非应急类项目进行了一次回顾，结果发现这些项目中约有 19% 包含权属、权利和获取相关内容，其中有些作为项目内容出现，有些则是项目需要解决的局限因素。在这 19% 的项目中，只有四分之一的项目被粮农组织员工认为与权属、权利和获取工作有关。本报告将在第 VI 章“非权属、权利和获取类项目中的权属、权利和获取相关内容”一节中进一步阐述此问题。

#### 用于权属、权利和获取相关工作的人力资源

77. 与权属、权利和获取工作相关的大多数专业人员职位都设在土地权属小组中。该小组编制目前（2011 年 8 月）由正常计划供资，包括 1 个主要官员职位（D1）和 4 个技术职位。此外，还利用预算外资金设了 6 个固定期限职位，包括 1 名准专业官员、3 名负责规范性项目的技术官员（2 名负责自愿准则、1 名负责开源式土地管理解决方案（SOLA）项目）和 2 名负责投资项目的技术官员（由粮农组织-世行合作计划供资）。另外还提供了几名顾问。气候变化、生物能源及权属司（NRC）、土地及水利司（NRL）、性别、平等及农村就业司（ESW）和发展法处（LEGN）中全职负责或兼任负责土地权属事务的职员总数一直保持相对稳定，且与 2006 年相比最近还有所增加。主要变化体现在任职地点（主要在总部）和新职位的供资方式（主要为预算外职位）。

表 III-6：粮农组织与权属、权利和获取工作相关的专业职位（包括所有供资类别）

年份	土地权属小组		土地及水利司		发展法处		性别、平等及农村就业司		区域/分区域		合计	
	正常计划供资	预算外供资	正常计划供资	预算外供资	正常计划供资*	预算外供资	正常计划供资*	预算外供资	正常计划供资	预算外供资	正常计划供资	预算外供资
2006	6	0	0	0	0.5	1	0.5	1	3	0	9	2
2007	6	0	0	0	0.5	1	0.5	1	1	0	7	2
2008	6	1	0	0	0.5	1	0.5	0	1	0	7	2
2009	6	2	0	0	0.5	1	0.5	0	1	0	7	3
2010	5	6	1	0	0.5	1	0.5	0	1	0	7	7

\* 包括负责权属、权利和获取相关工作的非全职职员。

资料来源：评价组依据自然资源部（NR）和计划编制、执行报告以及评价支持系统（PIRES）提供的信息整理。

78. 在区域及分区域办事处<sup>23</sup>中，共有 10 个土地和水资源官员职位。但其中没有任何一个职位专门负责权属、权利和获取相关工作。<sup>24</sup>因此，权属、权利和获取相关工作大部分由罗马总部负责处理，但欧洲区域办事处是个例外，它有一名自己的土地权属官员，拉美及加勒比区域办事处也是例外，它最近聘用了 1 名自然资源权属专家。负责渔业、林业、野生动物及水资源的技术部门也都没有专门负责权属、权利和获取工作的职位（但一些区域专家，如亚太区域办事处和非洲区域办事处的林业及野生动物专家，一直在各自的区域实地项目中考虑到了权属、权利和获取相关内容）。就渔业而言，有 2 名技术人员在权属、权利和获取相关工作上投入了部分工作时间。就林业而言，有 3 名总部的技术人员利用部分时间负责处理权属、权利和获取相关工作，但并非专职。过去曾利用预算外资金聘用了 1 名顾问全职负责权属、权利和获取相关工作。计划在 2013 年设立 1 个称为“森林权属专家”的职位，负责《自愿准则》林业实施指南后续行动。就水资源而言，有 2 名技术人员提供临时协助。预计在 2011 年有望聘用人员填补负责“水和机构”事务的一个空缺职位，以加强粮农组织处理灌溉项目中水权相关事务的能力。

## 伙伴关系及联盟

79. 为了实现使命，粮农组织与各类伙伴开展合作，包括其他联合国机构、资源伙伴、政府间组织、民间社会组织、学术界和研究中心（实例参见下文表 III-7）。粮农组织要通过这些伙伴关系制定国际规范及标准，建设数据库和信息资源，为实地项目提供技术服务，等等。其中几项伙伴关系（如与世行、联合国人居署和农发基金的伙伴关系）由来已久，并已成为实现粮农组织几项正常产出（如自愿准则）的关键联盟力量。本报告的相关部分将就一些联合行动进行进一步阐述。附件 3 对粮农组织与外部利益相关方就自然资源的权属、权利和获取相关工作的伙伴关系的各种认知看法进行了分析。

**表III-7：主要伙伴关系实例<sup>25</sup>**

联合国各机构	资源伙伴	政府间组织	民间社会组织	学术界及研究中心
联合国人居署（UN-HABITAT）	世界银行 欧盟	非洲联盟 委员会	国际土地联盟 粮食第一信息和行	国际环境与发展研究所

<sup>23</sup> 这些办事处包括五个区域办事处和中美洲分区域办事处、加勒比分区域办事处、近东分区域办事处、南部非洲分区域办事处和东非分区域办事处。

<sup>24</sup> 2011 年在拉美及加勒比区域办事处中设立了一个称为“土地及自然资源权属官员”的职位并完成了聘用工作。2010 年曾在近东及北非区域办事处中设立了一个称为“土地管理及权属官员”的职位，但一直空缺。

<sup>25</sup> 要想了解各合作伙伴的具体名单，参见附件 5 中对以往评价活动的元评价（第 57—61 段）。

农发基金（IFAD） 联合国发展规划署（UNDP） 联合国贸发会议（UNCTAD） 联合国非洲经济委员会（UNECA） 联合国水机制（UN-Water） 减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量联合国合作计划（UN-REDD）	德国 瑞士 芬兰 荷兰 挪威 英国		动网国际协会 国际非政府组织、民间社会组织规划委员会（IPC） 乐施会 国际测量工作者联合会 世界自然基金会（WWF）等等	（IIED） 国际粮食政策研究所（IFPRI） 国际林业研究中心（CIFOR） 国际水管理研究所（IWMI）
---	----------------------------------	--	---	---

#### IV. 土地部门：2006 年—2010 年绩效评估

80. 报告本节主要就粮农组织对土地部门中权属、权利和获取相关工作的支持进行评价，为方便起见，内容分成两部分，即规范性活动和业务活动。如插文 IV-1 所述，将内容分成粮农组织规范性工作和技术合作计划有时难以让人满意。本报告尝试采用这种分类法，来揭示一种联系，即规范性活动中为支持权属、权利和获取相关工作而在生产全球公共产品方面所做的努力与在为确保需要这些公共产品的人能够获得这些产品方面所做的努力之间的联系。

##### 插文 IV-1：粮农组织的规范性活动及业务活动

**规范性活动和业务活动之间的相互依赖：**将粮农组织的规范性活动与其业务活动分离开来评价在很大程度上是一种不合理的人为做法。这两类活动不仅相互依赖，而且还相互促进：粮农组织实地活动的质量要在粮农组织规范性资源的不断滋养下才能得到保障。同样，粮农组织规范性活动要不断从实地吸取经验教训。其实，正是由于规范性活动和业务活动之间的良好结合以及在众多计划中将二者有机结合的能力才是粮农组织的比较优势所在，这也是粮农组织得以为成员国提供独特“附加值”的原因。

**规范性产出的目的：**为全世界提供科学或技术指导或参考；为粮农组织、各成员国和国际社会提供依据，用于制定通用标准及方法；为规范、标准、方式和方法的制定或正常计划活动的筹备工作提供投入。

资料来源：<http://www.fao.org/docrep/W8462E/w8462e07.htm>

81. 要想对粮农组织 2006—2010 年五年时间里的规范性活动做一次介绍和评价，可以考虑三种方式：
- 以时间为顺序分析，按照《工作计划和预算》中提出的两年度产出，对每个两年度（2006—2007 年，2008—2009 年，2010—11 年）所取得的成果进行评价；
  - 以土地权属小组涉足的主题领域（改善权属治理、通过土地重新分配改善土地获取、通过租赁改善土地获取，等等）为线索进行评价，如由土地权

属小组（粮农组织 2010a）确定并被列入 1994 年以来该小组在改善土地获取方面取得的 11 项成果；或

- 以五年评价期内规范性活动和业务活动的产出为线索进行评价。

82. 最终选定的是第三种方式，即对各项产出进行介绍，同时评价各项产出对土地权属小组总体计划和粮农组织及其成员国实现基本全球目标所做出的贡献。之所以采用这一方式，是因为各项规范性活动产出实际上都只是一个大型计划的组成部分，必须作为一个整体进行评价。此外，要想对五年的评价期进行评价，就必须谨慎行事，避免对尚未完成的现有项目做出臆断，如《自愿准则》相关工作或粮农组织对大规模征地的应对方针，因为这两项均未正式生效。本报告第 V 章“关键跨部门主题和计划领域”将对这些正在进行的活动进行介绍。

### 土地权属小组的规范性工作

83. 本节介绍的内容包括土地权属小组的出版物、会议及研讨会，此外还介绍一些技术项目，如开源式土地管理解决方案（SOLA）。附件 7 列出了所有相关的规范性产出。

#### 出版物

84. 粮农组织有关土地权属的多数出版物都符合插文 IV-1 中对规范性活动产出的描述。为制定各项规范而开展的调研工作都被归入规范性活动类别。
85. 在粮农组织土地权属网站上公布的几大系列出版物中，最早的要数两年刊《土地改革、土地安置和合作社》，已有近 50 年的历史，其中有 20 年的刊物仍可以通过土地权属“信息资源”一栏检索到。在 2006—2010 年评价期内，共出版了 6 期，每期专门讨论土地权属的某个方面，上面标有“土地安置”或“合作社”的小字样。虽然这份期刊的名称已经过时，但其格式却并不陈旧，2010 年已被《土地权属期刊》取代，目标读者来自公共和私有部门。土地权属小组在宣布新期刊面世时，曾表示希望它能吸引高质量、以实践为导向的文章和相关学术界的投稿，并与全球涉足权属、权利和获取的相关专业人员保持密切接触。<sup>26</sup>
86. 以“土地权属研究”为题的系列出版物被认为“准确介绍了土地权属这一通常被认为复杂且颇具争议性的专题，特别涉及它与粮食安全、减贫和农村发展的关联”。该系列专门针对从事土地权属和土地管理工作的专家，自 1995 年来共出版了 10 “期”，其中两期在本评价期内出版：第 10 期《强制性征地

---

<sup>26</sup> 截止到本报告编写时，只出版了两期，因此对其进行评价为时过早。

及补偿》和第 9 期《土地权属和行政管理中的完善治理》。前者由一个包括三名在起草土地相关立法方面具有丰富经验的国际知名律师在内的资深专家组精心策划编写而成，后者则揭示了一些负责土地行政管理的公共机构滥用职权的内幕。该系列承诺要成为土地行政管理人员在岗培训的宝贵工具。

87. 另一系列“土地权属简报”针对的则是非政府组织，该系列于 2004 年 1 月出版了首份出版物《农地租赁》，随后于 2006 年 1 月出版了《在土地获取问题中加强性别平等》。两份出版物均以英语、法语、西班牙语及阿拉伯语推出了不止一版。该系列在构思和写作上均具备高质量，并从前辈“土地权属研究”系列的相对应出版物中吸取内容，但至今只出版了两份，令人心生疑问，因为编写这些概要性文件的边际成本应该相对较低。我们希望能够看到将其它“土地权属研究”系列出版物的内容经过缩减提炼后，成为“土地权属简报”系列的新成员，如对第 10 期《强制性征地及补偿》进行缩减提炼。
88. “土地权属政策系列”旨在为决策人员及他们的顾问提供与土地权属相关的信息，包括就特定专题提出重要政策建议。目前为止已出版了两份，系列之一《加入欧盟和中东欧的土地权属数据》（2006 年）和系列之二《欧盟农村发展计划中将土地整理纳入主流的机会》。这两份出版物均有力证明，粮农组织的规范性活动能通过从实地汲取经验教训得到加强，尽管这两份出版物只对欧盟成员国较具吸引力。
89. “土地权属手册”系列旨在“就土地权属提供详细指导及技术材料，支持实地的实施和培训工作……”。系列之一是《中东欧土地整理试点项目业务手册》，为中东欧土地整理试点项目的设计提供了相关实用信息，并成为土地权属小组就该专题编制的其它出版物的补充。系列之二《土地权属冲突管理的替代性方案》的编写工作与“生计扶持计划”密切关联，与国际土地联盟（ILC）联手编写，其中吸取了非洲、亚洲和拉丁美洲的经验。系列之三《灾害风险管理中对土地权属问题的评估及应对》于 2011 年出版，是粮农组织、联合国人居署和早期恢复综合工作组（CWGER）的共同合作成果。其目的是为参与自然灾害引起的紧急情况应对工作的人员们提供培训，而此类紧急情况由于气候变化已变得日益频发和严重。该手册适用于集体培训，或作为一种“便捷的自我培训工具”。手册旨在帮助人们了解灾害会如何干扰土地权属安排，为何对相关土地权属问题的了解以及有效的土地治理如此重要。手册合理分成 5 大模块，无疑是一份难得的作品。
90. 自 2008 年以来，土地权属小组一直负责 20 份“土地权属工作文件”的编写工作。最早的两份文件与国际环境与发展研究所（IIED）合作编写，提交给

“世界粮食安全高级别会议：气候变化和生物能源的挑战”。文件主要探讨生物能源生产的不断扩大以及气候变化对土地权属及土地政策造成的影响。第 3 至第 18 号工作文件主要是为《权属负责任治理自愿准则》制定工作提供的政策简介，其主题要么是某些区域内与土地及自然资源治理相关的问题，要么是一般性问题（如妇女的土地权利或非洲的共有权利或亚洲的公有财产权利）。还有一份工作文件的主题是民间社会对土地及自然资源权属完善治理的看法，由民间社会组织编写。另几份文件则涉及《自愿准则》的国际性、机构性和法律性内容。所有工作文件均参考了大量国际文献。文件作者包括学术界人员、粮农组织的国际顾问、土地权属小组工作人员以及来自其它部和实地的人员。这些文件有利于将业务活动中获得的信息纳入规范性活动中。第 11 号工作文件《为改善土地权属而努力》是与联合国人居署合作编写而成。大多数文件只用英语出版，少数只用法语出版，或用西班牙和英语同时出版。原定读者群是参与《自愿准则》起草的人员、参加磋商研讨会的代表和参加网上电子磋商的人员。

91. 粮农组织的土地权属网站还包括一个题为“土地权属杂项文件”的网页。过去五年中共出版了 5 份文件，均与其它机构合作编写。最新的两份是关于莫桑比克、厄瓜多尔、洪都拉斯、印度尼西亚、菲律宾和孟加拉国自然灾害引起的土地权属紧急情况的处理工作，由粮农组织、联合国人居署和早期恢复综合工作组联合出版，两份文件中后一份是前一份的概要。《难民及流离失所者住房和财产恢复手册：贯彻皮涅罗原则》由粮农组织、挪威难民事务理事会境内流离失所问题监测中心（IDMC）、联合国人道主义事务协调办公室（OCHA）、联合国人权高级专员办事处（OHCHR）、联合国人居署和联合国难民事务高级专员办事处（UNHCR）共同编写，主要探讨紧急情况对土地及财产造成的长期影响。《农业中的女性参考手册》非常重要，是世界银行、粮农组织（性别、平等及农村就业司）和农发基金联合项目的成果，还有由国际环境与发展研究所与粮农组织联手出版的关于大规模征地的两份著名研究报告也都被归入所谓的“杂项”类别。鉴于这些出版物非常重要，也许应该考虑为它们更换一个更加合理的名称——“重要合作成果”。
92. 我们对土地权属小组在 2006 年至 2010 年<sup>27</sup>出版的一些出版物进行了一次**引用率分析**（参见附件 8 “引用率分析和网站点击率”）。粮农组织在此时间段中被引用次数最多的出版物是 2009 年与国际环境与发展研究所和农发基金合作

---

<sup>27</sup> 2011 年的出版物时间不长，很难在任何搜索结果中显示出来。

编写的《是土地抢夺还是发展机会？非洲的农业投资及国际性土地交易》<sup>28</sup>。排名第二的是粮农组织“土地权属研究”系列第9期《土地权属和行政管理中的完善治理》（2007年）<sup>29</sup>。引用率分析的结果表明，粮农组织与其它组织（如国际环境与发展研究所、农发基金或世界银行）合作编写的出版物往往有较高的引用率。遗憾的是，引用率分析可能遗漏了粮农组织土地权属类出版物一些最重要的使用者，即各国政府及民间社会组织。政府和民间社会组织的一些文件可能引用了粮农组织的土地权属类出版物，但这些文件并未正式出版，因而很难搜索到。

93. **对土地权属小组出版物和网站的评估：**评价组对土地权属门户网站上公布的很多出版物的主题范围、内容及写作质量深表赞赏，这证明土地权属小组的确能动员各类技术专业人才的力量。这些材料无疑非常切题，且十分有用，除了得到该领域实践工作者及学术界的认可外，还应该得到更多人的认可。这里要问的一个问题是目标读者能在多大程度上充分利用这项正常活动产出，因为多数文件只用英语出版，而且很多发展中国家最喜欢的媒介依然是印刷文字。根据最近对粮农组织在莫桑比克开展的工作所做的一项调查（粮农组织 2011e），即便在首府城市，上网也经常受到限制，而且电子打印机和替换墨盒一直都很难以找到。英语的使用率在上升，但人们仍更喜欢使用葡萄牙语。虽然有关粮农组织在莫桑比克的工作向总部反馈的过程非常令人满意，但信息的反向传递仍有改进空间。
94. 据土地权属小组称，如有机会，将在各种研讨会上分发几百份相关出版物的印刷本，包括在欧洲区域办事处举办的研讨会和为数众多的《自愿准则》磋商过程中的研讨会。在 2011 年 6 月布达佩斯召开的土地行政管理研讨会上，几名代表主动向评价组表示，在研讨会上分发的粮农组织出版物非常有用，其中有几份是专门为研讨会编写的。分发光盘也能克服这些文件在“推销”方面的难题，但目前仍不清楚这一做法是否已经得到充分利用。土地权属网站上只宣传了 5 种光盘，多数涉及特定专题（如参与式社区边界划分、冲突管理等）。其中一个例外可能就是题为《土地权属多语言同类词汇编》，以中文、英语、法语和西班牙语制作，从语言学角度解释土地权属相关事务中存在的社会文化差异。
95. 无论以任何标准判断，粮农组织的土地权属类出版物和网页都是极为宝贵的资源。它们能为土地行政管理人员、民间社会积极分子、科研人员及学术界提供

---

<sup>28</sup> 作者：Lorenzo Cotula、Sonja Vermeulen、Rebeca Leonard 和 James Keeley。

<sup>29</sup> 作者：Richard Grover、Mika-Petteri Töhrönen、David Palmer 和 Paul Munro-Faure。



详细、有用的信息资料，但评价组认为，在实地活动网页上提供的信息资料却十分有限。如果无法提供此类信息，就应该删除该网页，引导用户进入区域、分区域或国家链接。但除此之外，土地权属网站在覆盖范围及内容上都无可挑剔，定会日益受到各方认可。据几位对土地权属问题颇有了解的受访者表示，他们很少利用粮农组织土地权属网站。评价组认为，应该通过适当方式和手段加大对网站的宣传，同时也需加大对“性别和土地权利数据库”和粮农组织发展法处与权属相关出版物的宣传。另外，必须使权属、权利和获取相关网站更加便于人们访问，因为目前的结构（主要按照粮农组织各司的结构来布局，无法就相关材料提供司际链接）显然还不够人性化。出版物的目的就是让大家使用，但目前我们无法判断到底有多少人真正在使用。

## 会议和研讨会

96. 粮农组织评价期（2006—10 年）中在权属、权利和获取相关规范性工作计划下共组织了一次大型会议及几次研讨会，目的是提供交流看法和经验的场所。这些会议为利益相关方之间以及利益相关方与粮农组织及伙伴之间提供了一个知识交流的宝贵平台。下文将从粮农组织在评价期内召开的重要研讨会及会议中选取三个实例做详细介绍<sup>30</sup>。
97. **土地改革和农村发展国际会议（ICARDD）**：2006 年 3 月于巴西阿雷格里港市召开。会议由粮农组织与巴西政府联合召开。农发基金和一些德国和荷兰的宗教性捐赠组织也提供了部分费用。

### 插文IV-2：土地改革和农村发展国际会议的主要目标<sup>31</sup>

- 通过理解、学习和建设性对话，实现土地改革、可持续农村发展和农村扶贫；
- 在政府、生产者组织、合作社、国际组织、捐赠方及民间社会组织之间建立伙伴关系，确保帮助穷人公平获得土地、水、自然资源、农业投入物、市场准入及农村支持性服务，使穷人在决策和管理自身发展的过程中发挥更大作用。

98. 为了推动广泛参与，会议全程对所有愿意参会的利益相关方开放，包括政府、民间社会组织、科学界、农民组织和国际组织。会议吸引了大批与会者，包括粮农组织 180 个成员国中的 92 个国家的代表和 1 400 名个人代表。
99. 从一开始，粮农组织的主要关注就是确保会议在土地权属安全和粮食安全之间建立一种联系。2004 年 11 月，粮农组织理事会第一二七届会议通过了《食

---

<sup>30</sup> 虽然在《自愿准则》制定过程中开展的区域磋商也是粮农组织本阶段正常活动的关键内容，但这项内容将在有关《自愿准则》的章节中单独介绍。

<sup>31</sup> <http://www.fao.org/Participation/icarrd-lessons.html>



物权自愿准则》<sup>32</sup>，其中有关土地权属的相关文字和有关资源及资产获取的相关准则由土地权属小组协助编写。2005 年，土地权属小组开始着手研究土地权属治理这一专题，并寻求如何将《食物权自愿准则》纳入权属改革的主流。粮农组织当时设在罗马的土地所有制处承担了 2006 年土地改革和农村发展国际会议的主要筹备工作，包括组织电子会议，促使各利益相关方就会议议程达成一致意见，这项工作绝非易事。

100. 对于很多民间社会土地权利积极分子而言，“土地改革（agrarian reform）”是冷战中的一个概念，用来与共产主义式“土地改革（land reform）”相互区分。“土地改革”中提出了“进步联盟”的概念，呼吁各国政府超越土地重新分配，支持其它农村发展措施，如加强农村信贷，建立农资供应及销售合作社，通过推广服务机构促进重新分配后土地的生产性使用。虽然从概念上看这一想法是合理的，但土地权利积极分子认为这种想法会分散政府注意力，导致政府不作为，而是坐等万事俱备的那一天。此外，在土地改革和农村发展国际会议召开之际，国际土地权利运动正与国际金融机构就以市场为基础的土地重新分配问题争论不休。由于各方广泛关注此项辩论，土地改革和农村发展国际会议的组会方最终同意将原计划关于土地改革和市场的一场可由代表自选是否参加的研讨会改成了一次全体会议。<sup>33</sup>
101. 在评价组开展的访谈过程中，一些利益相关方认为土地改革和农村发展国际会议是关于土地权属辩论的一个重要时间点。然而，评价组感觉到，虽然此次会议发出了一个强烈的政治信号，但它所产生的推动力却未得到充分利用。大家对此次会议后土地改革的高期望，与粮农组织及其伙伴的实际能力之间仍存在差距。
102. 但人们仍普遍称赞土地改革和农村发展国际会议是一次重要论坛，它使负责任权属治理自愿准则这一概念得到国际社会的接受，获得了合法性。会议的最终报告在第 29 段中提到，将参照粮农组织《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》，“有可能考虑制定有关土地改革及农村发展的自愿准则”<sup>34</sup>。
103. 2006 年 3 月，非洲联盟、联合国非洲经济委员会（UNECA）和非洲开发银行与土地改革和农村发展国际会议联手启动了一项举措，目标是制定《非洲土地政策和土地改革框架及准则》<sup>35</sup>。该过程得到了粮农组织土地权属小组的技

---

<sup>32</sup> <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825e/y9825e00.htm>

<sup>33</sup> 正如 Michael Lipton 教授在自己新出版的关于土地改革的书（2009，第 67 页）中引用 Herrera 等人（1997）的话指出，粮农组织的土地权属小组也参与了此项辩论。<ftp://ftp.fao.org/sd/sda/sdaa/LR97/ART5.pdf>

<sup>34</sup> 第 29 段，土地改革和农村发展国际会议最终报告 [http://www.icarrd.org/en/icarrd\\_docs\\_report.html](http://www.icarrd.org/en/icarrd_docs_report.html)

<sup>35</sup> 土地改革和农村发展国际会议区域性后续行动 <http://www.icarrd.org/sito.html#>

术支持。<sup>36</sup>在 2006—2008 年间，土地权属小组积极参与粮农组织《土地、渔业和森林权属负责任治理自愿准则》的前期筹备工作，但该过程的正式启动一直拖延，直至 2009 年用于磋商活动的预算外资金到位才得以正式启动。

104. **对土地改革和农村发展国际会议的评估：**要想按照经合组织的评价标准对该会议的成果进行准确评估，就必须参照其目标（参见插文 IV-2）考虑其影响：是好是坏，是重要还是次要，是预期还是非预期。这已经超出了评价组本次评价范围内的能力。此次会议显而易见提供了一个了解和学习的机遇，而只要此次会议非常有用的网站能够继续存在，它所留下的遗产就会继续产生影响。至于是否在各类利益相关方之间建立了伙伴关系，仍有待进一步考证才能得出结论，但据评价组访谈过的大多数人反映，这方面的成果不及预期。<sup>37</sup>
105. 在效率和效果问题上，一些人认为土地改革和农村发展国际会议是粮农组织关于土地改革和农村发展的最后一次重要会议，因为这样的会议起到的作用是推动政治理解，能动员热情，却不能带来启迪。要想让世人共同认识到权属安全与粮食安全之间的联系的重要性，可能还有更加快捷有效的办法，而无需召开此类政治上有争议、可能不利于协调各方意见的大型会议<sup>38</sup>。
106. **加强农村穷人的权属安全研讨会：**2006 年 10 月于肯尼亚纳库鲁召开。在土地改革和农村发展国际会议召开的同一年，粮农组织为撒哈拉以南非洲地区的与会者组织了一次区域性研讨会，作为挪威政府资助的“穷人法律赋权”计划活动的一部分。该研讨会旨在通过召集政府代表、该领域专业人员、学术界、非政府组织和国际组织的力量，为穷人法律赋权委员会（CLEP）的财产权工作组提供技术指导。研讨会历时三天，共有约 60 人与会。
107. 粮农组织曾委托专门从事撒哈拉以南非洲地区土地及财产法研究的一位著名法律权威<sup>39</sup>编写一份框架文件，目的是：

“推动对撒哈拉以南非洲地区在努力加强财产权的过程中面临的具体农村问题进行全面、平衡和客观的探讨，为对现有实证材料进行创新性回顾打

---

<sup>36</sup> 项目 TCP/RAF/3115：“对土地改革和农村发展国际会议后续活动和对非洲土地政策举措包括与区域利益相关方对话的支持”（2008—2009 年）旨在努力确保非洲地区的土地权利安全、生产力提高、生计安全、全面经济增长和可持续发展（见附件 6）；而拉美及加勒比区域办事处的技术合作计划项目“支持土地改革和农村发展国际会议：振兴南美农村社区的新挑战和备选方案”（2009—2011 年）则旨在加强南美基层组织及社会运动的能力，促使它们参与土地改革和农村发展新政策的制定过程。

<sup>37</sup> 更多关于“经验教训”的详细内容请参见 <http://www.fao.org/Participation/icarrd-lessons.html>。

<sup>38</sup> 在《希望渺茫的土地》（*The Unpromised Land*）一书中，原粮农组织工作人员（1960—1980 年）和土地改革政策顾问 Demetrios Christodoulou（1990）对粮农组织 1979 年于罗马召开的世界土地改革和农村发展会议（WCARRD）进行了评估，评估参照了三条标准：加深和拓宽了解；加强采取有效行动的意愿和能力；农村人民参与和获益的前景。他在分析中就每个方面都提出了尖锐的问题。

<sup>39</sup> Patrick McAuslan 教授。

下基础，帮助穷人法律赋权委员会策划想要提出的观点和看法，并就未来需要探究的问题和需要查阅的文献提出进一步指导意见...”（第 viii 页）<sup>40</sup>。

108. 研讨会就这份引人深思的框架文件<sup>41</sup>和知名权威人士编写的另外 8 份国别案例研究报告（加纳、马里、肯尼亚、坦桑尼亚、乌干达、卢旺达、纳米比亚和莫桑比克）进行了介绍和讨论。这些文件和由框架文件作者编写的一份汇总文件均可在粮农组织土地权属网站上查阅。<sup>42</sup>研讨会突出了 4 大关键领域：地方主义是土地管理的基础；习惯权属的作用；获取信息、公正待遇和培训；性别平等。<sup>43</sup>
109. **对纳库鲁研讨会的评估：**受访者对研讨会持积极评价。他们认为这是一个交流经验和知识的好机会。研讨会成功实现了预期目标，即为穷人法律赋权委员会提供帮助，这一点从穷人法律赋权委员会在题为“让法律为所有人服务”的报告第一、二册（2008）<sup>44</sup>中对研讨会突出的 4 大领域给予的关注就可以得到证明，土地权属小组组长也参与了报告的编写工作。
110. **欧洲区域研讨会：**粮农组织自 2002 年以来几乎每年都为欧洲土地行政管理方面的专家召开几次区域研讨会，达到交流经验和知识的目的。最早的一系列研讨会由捷克共和国的一项信托基金资助。自 2007 年起，研讨会改为与 FARLAND<sup>45</sup>合办，由荷兰提供资金。研讨会主要侧重中东欧背景下的一些相关议题，如土地整理、土地银行和一般性土地行政管理事务。
111. 最近的一次研讨会于 2011 年 6 月在布达佩斯召开<sup>46</sup>。此次研讨会听从了以往研讨会与会者的反馈意见，将重点放在土地估价技术和土地抛荒等议题上。评价组成员也参加了研讨会，以征集与会者对粮农组织权属、权利和获取相关工作在本区域的广义作用以及对各次区域研讨会本身的相关看法<sup>47</sup>。
112. **评估：**总体而言，与会者对区域研讨会给予高度评价。他们认为，这些研讨会为与会者之间和与会者与粮农组织和本区域在土地权属方面经验丰富的特邀专家之间提供了宝贵的交流机会。与会者能将研讨会上获得的知识应用到

---

<sup>40</sup> <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/k0781e/k0781e00.pdf>

<sup>41</sup> <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/k0781e/k0781e00.pdf>

<sup>42</sup> <http://www.fao.org/nr/tenure/infores/ltpapers/en/>

<sup>43</sup> <http://www.fao.org/docrep/010/k1797e/k1797e00.htm>

<sup>44</sup> <http://www.undp.org/legalempowerment/reports/concept2action.html>

<sup>45</sup> FARLAND 是一个欧洲土地开发实践工作者的网络，由荷兰政府的土地和水务局负责管理。最近，它与粮农组织的欧洲土地开发网合并成为“土地网（LandNet）”。

<sup>46</sup> 研讨会具体清单参见 <http://www.fao.org/europe/activities/land-tenure/landconscee/en/>。

<sup>47</sup> 关于研讨会的相关度和作用的意见是通过分发一份小问卷和与 11 位与会者面对面访谈收集而来。

自己的国内工作中去，有时还能从粮农组织技术合作计划中获得资金支持（如塞尔维亚、马其顿、阿尔巴尼亚，参见表 IV-2）。他们还对研讨会在会上提供粮农组织出版物的印刷本表示赞赏。研讨会的目的是均衡地了解西欧和东欧利益相关方的看法，但虽然认为这一目的值得赞赏，一些来自东欧的与会者表示希望能够多了解与自己的国家处于类似发展阶段的国家的实例。

### 开源式土地管理解决方案（SOLA）

113. 农村和城市人口的权属安全取决于土地机构是否有能力对土地档案进行有序、易查阅和透明的管理。在很多国家，纸质档案多数情况下只涵盖国内小部分地区，而且由于储存不当、频繁搬动、存放位置错误或未经批准撤除等原因，基本处于混乱状态。由于处理过程存在拖延，导致大量财产处分权申请被积压，在登记之前无法获得法律承认。由于存在这些难题，正式权利的交易只能以非正式方式进行，往往通过一些能帮助申请人“走后门”的中间人（代理人或“有关系的人”）来完成。中间人收取的费用大大增加了交易成本，而由于这些原因和其它原因，官员反而往往无事可做。
114. 近年来，采用专利软件系统对土地档案进行电脑化管理已经被普遍认为可以解决这一问题，但很多情况下，这一过程比预计的要更加困难。对纸质土地档案进行数据化的过程中会出现各种问题。除原有测量数据不够准确外，当地的权属类型也不一定能轻易与进口软件相匹配，而进口许可证上又不允许对此进行调整。能将数据输入软件并对错误进行更正的经过培训的信息技术人员又一直十分缺乏。靠进口技术力量并不能解决问题，关键是要对当地人才进行适当培训，让他们接管软件系统，而软件服务供应商的合同都有时限，因此这一点也不太可能。如果一个国家内由土地相关项目的不同捐赠方引入不同软件系统，情况就会变得更加复杂。在快速城市化过程中，由于城市和农村的土地登记工作分属不同部门管理，还会出现登记方面的问题。
115. 除了这些挑战，传统地籍制度也很难适应大量非正式和习惯权利交易的档案记录工作。有必要采用更加灵活、低成本的软件来记录和保存由成文法和习惯法产生的土地权利信息。软件系统最好能适应在一种“开源式土地管理”系统下对正式、非正式和习惯权利进行记录和登记。
116. 经过长时间的酝酿，由芬兰资助的粮农组织开源式土地管理解决方案（SOLA）项目已于 2010 年 6 月正式启动，项目期定为三年。开发开源软件的目的是降低地籍及登记系统电脑化的成本，提高其可持续性。三个成员国（加纳、尼泊尔和萨摩亚）参与了软件的小规模试点工作。这些国家均存在大量习惯土地权利，但每个国家又各有不同特点。该项目希望通过低成本的

软件系统帮助这些国家提高地籍工作的透明度和公平性。与专利软件不同，这些软件允许开发方进行调整和修改。比起专利软件，开源式解决方案预计会更灵活、更能适应当地的地籍及登记做法和语言。今后将有望涌现出一批采用开源式土地管理解决方案的低成本运营的地方机构，而它们的做法也将被承认是国际良好规范。

117. 开源式土地管理解决方案在三地的试点涵盖了较广泛的权属类别，具有良好的前景，特别是该项目要努力将粮农组织的规范性工作与技术合作工作互动结合起来的想法。然而，项目的实施预计会面临极大挑战。几年来，联合国人居署的“全球土地工具网（GLTN）”一直在与国际地理信息科学与地球观测研究所（ITC）和国际测量工作者联合会（FIG）联手开发“社会权属域模型（STDM）”，这一模型被称为是一种“惠及穷人的土地权利登记系统，能将正式、非正式和习惯权利体系以及行政管理和空间成分相结合”<sup>48</sup>。2006 至 2009 年间，土地权属小组几次与国际伙伴一起参与了“社会权属域模型”的相关讨论，但最终选择开发自己的系统（开源式土地管理解决方案（SOLA））。这一解决方案与“社会权属域模型”一样，都建立在“土地管理域模型”基础上，但它已“具备更多经微调后的版本，目前……可能比“社会权属域模型”更能适应非正式权利的登记工作，当然也能更好地全面适应土地登记及地籍机构中对正式土地权利的登记工作”<sup>49</sup>。
118. **评估：**该项目实施已超过一年。对开源式土地管理解决方案（SOLA）效果的评判，最终既要考虑这一开源式软件用于土地权利登记的效果，还要考虑它在多大程度上有助于克服土地登记工作中面临的其它普遍性难题，而这可能就是这一解决方案不易被人察觉的潜在益处。评判项目的相关度时，应该看到这一正式、非正式或习惯权利登记系统在多大程度上能为穷人所用并帮助穷人加强自身的权属安全。对项目进行中期评估时，应至少对试点区中的两个进行实地考察，并留出充足时间来评估该项目在克服相关难题上所起的作用，必要时应重新调整时间安排和项目范围。

### 粮农组织与土地权属相关的实地计划

119. 本部分评价活动中实地考察和书面材料审查，包括元评价（详见附件 5）和对部分项目的回顾（详见附件 6），共涉及粮农组织在 2006—2010 年评价期内开展的所有与权属、权利和获取相关项目中的半数（42 个项目中的 21 个），

---

<sup>48</sup> Lemmen 等。2010 年。

<sup>49</sup> 气候变化、生物能源及权属司顾问及土地权属小组成员。

其中包括 7 个国家技术合作计划项目、1 个区域技术合作计划项目、9 个政府合作项目、2 个特别救济行动办公室项目、1 个联合国联合计划项目和 1 个单边信托基金项目。土地权属小组（LTT）是其中 9 个项目的牵头技术单位；土地及水利司（NRL）的一名职员<sup>50</sup>是其中 6 个项目的牵头技术人，发展法处（LEGN）是其中 4 个项目的牵头技术单位。这些项目中有很多都是为了解决由冲突和/或重大政治、经济变革引起的土地相关问题而实施的。

120. 土地权属小组（包括欧洲区域办事处）牵头的 14 个项目分布在非洲（8 个）、亚太区域（3 个）、拉美及加勒比区域（2 个）和欧洲（8 个）。其中包括 16 个技术合作计划项目、2 个特别救济行动办公室项目、2 个单边信托基金项目和 1 个政府合作项目。这些项目的主要技术专题是土地整理，有 6 个项目涉及该专题。其它技术合作计划项目的专题包括土地登记（2 个）和投资（2 个）。土地权属小组还为 35 个国家中的世界银行项目提供技术支持，这些项目主要侧重土地管理和登记制度改革。土地权属小组的大部分实地项目和投资项目集中在东欧和中亚。
121. 土地及水利司职员牵头的 12 个项目分布在非洲（3 个）、亚洲（3 个）、拉美（5 个）和全球层面（1 个）。其中包括 6 个技术合作计划项目、2 个政府合作项目和 4 个联合国联合计划项目。其中占主导地位的技术专题是土地改革，有 4 个项目涉及这一专题。项目主要集中在南部非洲，少数在拉丁美洲。
122. 发展法处牵头的 5 个项目分布在非洲（4 个）和拉丁美洲（1 个）。其中包括 1 个技术合作计划项目和 4 个政府合作项目。发展法处的项目主要侧重为农业相关立法（有关土地、林业、野生动物、渔业和水）的起草、实施和宣传提供支持。此外，发展法处还是为农业法规的制定和/或现代化提供支持的 18 个技术合作计划项目的技术牵头单位。

#### **对土地部门以往评价工作的元评价（ME）**

123. 评价组对评价办公室以往开展的且包含有粮农组织对权属、权利和获取工作的支持、规范性工作和实地活动相关信息的各种评价活动做了一次评价。详细评价范围和内容以及评价结果均已列在附件 5 中。对土地部门的这次元评价共涉及评价办公室在评价期内完成的 31 次组织评价、国别评价和国别项目/计划评价活动（参见下文中的表 IV-3）。元评价中还包括本报告第 VI 章谈到的林业和渔业项目。

---

<sup>50</sup> 该名职员 2010 年 1 月前一直为土地权属小组成员。



**表IV-1：元评价中涉及的土地相关项目，包括实地活动**

对粮农组织的评价	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 对粮农组织针对印度洋地震及海啸开展的紧急应对及恢复工作的实时评价</li> <li>- 对粮农组织水务方面的作用及工作的评价</li> <li>- 对非洲能力建设的评价</li> <li>- 对粮农组织在国家层面工作有效性的综合国别评价：冲突后国家及转型国家：刚果民主共和国、苏丹及塔吉克斯坦</li> <li>- 对粮农组织在快速发展的大型发展中国家工作有效性的综合国别评价（印度和巴西）</li> <li>- 对粮农组织与性别和发展相关的作用及工作的评价</li> <li>- 对粮农组织商品和贸易相关工作的评价</li> </ul>
粮农组织国别评价	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 洪都拉斯 2002—2007 年，巴西 2002—2010 年，印度 003—2008 年，塔吉克斯坦 2004—2009 年，苏丹 2004—2009 年</li> </ul>
粮农组织项目评价	<ul style="list-style-type: none"> <li>- GCP/MOZ/096/NET “利用土地及自然资源法促进公平发展”</li> <li>- GCP/MOZ/081/NET “通过将法律支持和能力建设下放到实地来促进地方层面的可持续发展和完善治理”</li> <li>- GCP/INT/803/UK “对粮农组织/英国国际发展部（DFID）生计支持计划的评价”</li> <li>- 粮农组织/挪威计划合作协议（PCA）2005—2007 年</li> <li>- 粮农组织/荷兰伙伴关系计划（FNPP）</li> <li>- GCP/BIH/002/ITA “波黑共和国战后形势评价”</li> <li>- GCP/PHI/047/AUL “菲律宾—澳大利亚土地改革和农村发展技术支持项目”（PATSARRD）</li> <li>- OSRO/PHI/501/JPN “棉兰老岛弱势农民及已回归的内部流离失所者农业生计的应急恢复项目”</li> <li>- OSRO/SUD/003/CHF “对恢复和加强南苏丹弱势群体可持续粮食安全及生计的支持”</li> <li>- OSRO/SUD/902/CHF “对南苏丹回归者（难民及内部流离失所者）、接受回归者的社区和其它弱势居民群体的可持续重新融合和加强家庭基本粮食安全的支持项目”</li> <li>- OSRO/SUD/622/MUL “苏丹生产能力恢复计划（SPCRP）中的北苏丹的能力建设项目活动”</li> <li>- OSRO/SUD/623/MUL “苏丹生产能力恢复计划（SPCRP）中的南苏丹的能力建设项目活动”</li> <li>- UTF/HON/034/HON “对洪都拉斯资本化过程对土地获取项目的影响的评价”</li> <li>- GCP/INT/810/BEL “通过知识分享和能力建设赋予农村男女权力项目”（DIMITRA）</li> <li>- GCP/RAF/338/NOR “性别、生物多样性和当地知识对于加强农业和农村发展的作用”</li> <li>- GCP/IND/177/NET “为印度国家执行的土地及水资源计划提供计划支持”</li> <li>- UTF/IVC/027/IVC “在危机时期向科特迪瓦农村发展部门提供体制支持”</li> <li>- UTF/IVC/028/IVC “向帮助脆弱群体的基层组织提供支持”</li> </ul>

124. 粮农组织评价期内的实地活动包括了土地部门与权属、权利和获取相关的全部工作。其中包括对重新分配型土地改革的支持和加强长期使用和占用土地的人们的权利。粮农组织还在体制和法律进步、紧急情况重新安置和土地纠纷解决、土地管理和土地利用规划试点创新等方面提供了支持。在此基础上，还为土地改革涉及的（男女）农民、政府的土地测量和行政管理干部、实地人员和非政府组织提供了培训和能力建设方面的支持。有几个项目专门致力于缩小在土地所有方面的性别差距、纠正相关权力人员在土地分配中的歧视性做法以及与妇女团体联手争取公平获得土地。土地部门的多数实地项目都集中在撒哈拉以南非洲地区，还有一部分分布在亚太区域、东欧及中亚区域和拉丁美洲区域。
125. **项目相关度：**附件 5 中介绍了对土地部门权属、权利和获取相关实地活动的元评价详情。评价发现，多数实地项目具有较高相关度，因为干预活动都侧重于解决已得到确认的问题及局限因素，如权属不安全、土地零散和抛荒、政策和法律框架欠缺、官员、非政府组织工作人员和社区领袖对法律和技术缺乏最新了解等。两大伙伴关系计划（粮农组织/英国生计扶持计划和粮农组织/挪威计划合作协议）中所包含的权属相关内容均具有良好相关度，有利于鼓励粮农组织负责规范性工作和负责实地活动的各司之间加强协作。
126. **项目效率：**元评价的结果提醒我们，发展组织中效率低下问题的根源往往在于组织职能之间缺乏平衡。人们经常看到在实地、各国首都的办事处和总部办事处的技术顾问之间容易出现关系紧张的问题。每一级都可能对哪项工作应该享有优先权持有不同看法。如果这一问题得不到解决，意见不合就可能影响整体工作效率。粮农组织似乎更容易面临这些难题，这可能与粮农组织是个庞大的组织有关，另一个原因可能是由于没有轮岗制度，总部工作人员往往与实地活动脱离，不了解实地人员的工作压力，而反过来对于实地人员来说也是如此。除了这些组织性挑战外，各国的土地政策舞台也往往由于不同利益相关方的存在而变得火药味十足，政治化严重，争夺激烈。粮农组织对负责任土地治理的倡导，可能导致技术顾问和驻国家代表面临来自经常处于资源不足状态且操作过程缺乏透明度的政府土地机构的更大压力和负面批评。政客和官员在国有土地分配问题上的不良操纵行为将对项目活动造成拖延，特别是旨在保护穷人、弱势群体和流离失所人群土地权利的项目活动。粮农组织驻国家代表一直倾向于把挑战现行土地政策的项目视为敏感、复杂项目，希望避而远之。在罗马，各司之间也就如何处理这些问题存在分歧。所有这些都可能导致项目在审批和实施过程中出现拖延，优秀实地员工流失，最终导致粮农组织总目标的实现得不到保证。



127. 元评价表明，导致效率相对低下的原因可能有以下几点：原土地所有制处（NRLA）重新改组后，气候变化、生物能源及权属司（NRC）和土地及水利司（NRL）之间缺乏磋商和沟通；紧急行动及恢复司（TCE）和原土地所有制处之间未能在南北苏丹之间达成全面和平协议后就如何解决苏丹问题达成一致意见；就在土地权属小组内部如何优化配置人员处理相关问题存在分歧；区域和分区域一级对权属、权利和获取相关工作的技术知识和认识不足；由于罗马的不良官僚主义程序对粮农组织驻国家代表处的员工士气、项目成果交付和紧张关系产生了间接影响，导致国家一级对项目活动的时间与人力投入不足。但另一方面，据报告，东欧和中国的土地管理项目效率令人满意，而且在政府对项目高度支持、相关机构资源相对充足的另外一些国家中，效率也同样令人满意。显然，与高收入和中等收入国家相比，要想在撒哈拉以南非洲地区的冲突后低收入国家（如苏丹、莫桑比克和安哥拉）和中亚部分地区冲突后低收入国家（如塔吉克斯坦）的权属、权利和获取相关实地活动中实现高效率是一件更加困难的事。
128. **项目效果：**就实现项目产出和产出的可持续性而言，各类实地活动的表现各不相同。元评价根据项目文件得出结论，粮农组织的总体干预活动都取得了预期产出。事实上，想要就可持续性得出肯定性结论，对于大多数实地项目来说都不太可能，原因可能就是粮农组织很少能够确保对项目实施事后监测。有时，评价办公室的评价报告中会就粮农组织土地部门干预活动的项目产出和影响的可持续性提供一些信息，如对苏丹（2004—2009 年）和塔吉克斯坦（2004—2009 年）的评价。对苏丹的国别评价报告得出的结论是，“虽然粮农组织在苏丹的活动投入的人力资源非常有限，而且只局限于应急救济范畴，但粮农组织通过这些活动与各合作伙伴之间就土地问题建立了一个更加强化的对话平台，其初步结果就是在各项应急项目中添加了一些零散的土地相关活动”（第 70 页），但粮农组织这些零散的投入显然还远远不够。

#### **对土地部门部分实地项目的回顾**

129. 评价组对粮农组织在全球对土地权属提供支持方面具有代表性的一些实地项目进行了回顾，其中包括 3 个土地管理项目（2 个在东欧，1 个在中国）、1 个全非洲范围的土地政策相关项目、3 个在南部非洲的土地项目和 2 个土地相关的应急和恢复项目（中亚和南苏丹各 1 个）。具体详情参见下文，附件 6 对各项目做了更为详尽的介绍。
130. 2006/2007 年，粮农组织在**塞尔维亚**（TCP/YUG/3001）和**立陶宛**（TCP/LIT/31010）实施了土地管理支持项目，意在通过降低土地零散程度，

加强农业发展，为两国加入欧盟做准备。立陶宛农业在苏联统治下进行了集体化，20 世纪 90 年代国有农场解体为小农场后，农业生产率出现大幅下降。2004 年立陶宛加入欧盟后，按要求对农业部门进行快速转型，粮农组织在土地整理方面给予立陶宛的支持在这一点上取得了良好效果。塞尔维亚农业的集体化程度不如立陶宛，取消集体化后土地零散的问题不过是塞尔维亚在调整农业部门结构过程中面临的众多挑战之一。因此，粮农组织在土地整理方面给予塞尔维亚的支持比起立陶宛来效果相对不够理想，因为塞尔维亚还面临着政治和体制制约，这影响了土地整理进程（参见附件 6）。塞尔维亚目前正就加入欧盟一事重启谈判，可能在土地整理方面再次要求粮农组织给予支持。

131. 粮农组织在土地整理方面对**中国**的支持（2005 年 7 月至 2009 年 3 月的 CP/CPR/3008 和 3107 “农村土地登记和认证试点项目”）意在帮助中国制定农地登记和认证框架，确保权属安全。该项目由粮农组织（通过技术合作计划）、世界银行和加拿大国际发展署（CIDA）共同出资。虽然经历了一些拖延，但项目仍成功实现了预期产出，即：编制了一份土地登记手册；以试点区为基础开发出一项土地登记电脑系统；制定出一份农村土地登记国家战略，供政府、世界银行和粮农组织讨论和采取后续行动，并可用于今后在更大范围内进行试点（2011 年仍在进行中）。
132. 项目 TCP/RAF/3115 “对土地改革和农村发展国际会议后续活动和对非洲土地政策举措包括与区域利益相关方对话的支持”（2008 年 2 月至 2009 年 4 月）为非盟委员会（AUC）的《非洲土地政策框架及准则》（2010 年）做出了重要贡献。《框架及准则》是非盟委员会、联合国非洲经济委员会和非洲开发银行三方合作的成果，它通过一项“土地政策举措”（LPI），为促进土地政策的制定和实施建立了伙伴关系，加强了政治意愿。粮农组织的支持主要集中在西非和中非，协助两地在 2008 年召开了两次研讨会，随后在亚的斯亚贝巴召开了第三次研讨会。2010 年，欧盟拨款 1000 万欧元资助“土地政策举措”在非洲实施《框架及准则》和采取后续行动，具体效果是否成功仍需拭目以待。
133. 评价组努力在分区域背景下就粮农组织对权属、权利和获取相关工作的支持进行更为详细的调研，其中包括对**纳米比亚**进行了短暂考察，在 2011 年 6—7 月对**莫桑比克**的 GCP/MOZ/096/NET 项目进行了一次实地中期评价，对评价期内**安哥拉**相关活动的文件档案进行审阅和与参与工作的粮农组织人员进行访谈。评价组得出的结论是，粮农组织在这三个国家中均为战后重建工作提供了支持，在面临巨大挑战的情况下在这三个国家的土地相关工作中均起到了重要作用。大家普遍认为粮农组织的支持具有高效率，评判的标准是发展干预活动在多大程度上得以落实，资源如何在经济上转化为结果。

134. 就所提供的技术支持而言，在那些粮农组织长期以来一直参与土地事务的国家或分区域中，粮农组织的援助显然具有良好的相关度和可持续性。粮农组织在莫桑比克和安哥拉的土地政策制定过程的参与促使粮农组织随后对自己在能力建设方面的支持进行调整，使之更具合理性。粮农组织对纳米比亚的援助是对商业化农场征收一项税收，为“土地征用和开发基金”筹措资金，该项目在筹款方面的确十分成功。然而，为穷人分配土地的重新安置计划（粮农组织并未参与）却一直没有充分起到实现可持续粮食安全和减贫的作用<sup>51</sup>（参见附件 6）。在纳米比亚，由于不了解政策背景，导致粮农组织很难实施战略性干预。
135. 由于对莫桑比克和安哥拉的实地计划从未进行过任何系统性监测及评价（即基准研究、影响评估等），因此很难就项目影响做出定论。曾试图启动对项目 GCP/MOZ/086/NET 和 GCP/MOZ/O96/NET 的监测及评价研究，但最终也不了了之。仅仅对产出（如项目培训过的律师助理和政府官员人数）进行衡量是远远不够的，因为这很难反映出成果（如相关社区的权属安全和生计改善情况）。在这种情况下，有必要借助项目影响的“可能真实的益处”。项目 GCP/MOZ/O96/NET 的中期评价中指出，根据定性资料来看，粮农组织各项目多年来对目标人群的权属安全和生计状况产生了显著影响。这个项目自 2007 年起在总共 128 个区中的 90 个区为律师助理举办了培训课程。
136. 在安哥拉，社区土地划界活动产生的益处相对而言就不太令人信服，因为 2004 年《土地法》的实施并未取得多少进展。根据最近对安哥拉土地改革进行的一项调查，几百份申请社区土地或家族土地合法化的申请都尚未处理，尽管这些申请中有很多已经提交多年了。此外，据报道，安哥拉的《土地法》和《宪法》中关于确保农村社区土地权利方面的规定根本没有得到主管部门的遵照执行。<sup>52</sup>
137. 土地权属小组在评价期内为 2 个特别救济行动办公室实地项目提供了支持，项目分别为塔吉克斯坦的“通过体制改革和注重性别的土地改革加强粮食安全与改善生计”项目（OSRO/TAJ/602/CAN）和南部苏丹<sup>53</sup>的“通过分配土地用于生产和安置帮助回归者、内部流离失所者和脆弱家庭恢复生计”项目（OSRO/SUD/819/CHF）。项目是在内战后政治稳定的前提下实施的，其目的是实现恢复和发展。在这两个国家中，对土地部门的援助都属于粮农组织

---

<sup>51</sup> Werner, W. 和 Odendaal, W. 2010

<sup>52</sup> Kleinbooi 2010

<sup>53</sup> 现为“南苏丹”国。

一项较大型援助计划的一部分，过去曾对该计划的效果做过一次评价。<sup>54</sup>评价组发现，尽管无法评价其长远影响，但塔吉克斯坦的土地项目具有较好的相关度，实现了预期产出，而 2008—2009 年对南部苏丹的干预活动却“错失良机”，因为粮农组织未能在关键时刻筹措到所需资源（财力和人力）有效实施项目（参见附件 6）。尽管如此，粮农组织在 2005 年“全面和平协议”后为南苏丹土地委员会的设立所提供的支持看起来仍具有很高的价值。

### 粮农组织—世界银行土地权属合作计划

138. 粮农组织投资中心（TCI）和大约 27 个多边国际/区域金融机构有着合作关系。世界银行和农发基金是投资中心最大的合作伙伴，而土地权属问题则被这些机构视为既重要又特别敏感的一个话题。粮农组织和世界银行的合作是在一项《谅解备忘录》（1964 年 3 月 30 日签署）的大框架下开展的，这项《谅解备忘录》为粮农组织-世界银行合作计划提供了基础，合作计划由粮农组织总部负责管理。投资中心是世界银行和各行政管理单位之间在顾问聘用事务上的一个代理人/中介，负责向顾问所属组织缴纳相关的人员费用。合作计划的资金一部分来自投资中心提供服务收取的费用，一部分来自粮农组织正常计划预算，估计服务费用中 75% 由世行支付，因此决策权也就被牢牢掌握在世行手中。虽然理论上世行是联合国系统内的一个成员，但其权力和影响之大，已经使人们把它看成是一个完全独立于联合国系统之外、高于其他联合国机构的一个组织。世行的实力实际上一直就是美国的经济实力和外交政策实力，其次才是其它主要工业化国家。而作为世行最有实力的成员，美国具有为世行行长人选提名的特权。<sup>55</sup>
139. 过去 10 年里，土地权属小组已通过投资中心为 35 个国家的 45 个世行项目提供了技术支持。具体投入包括公文处理和分析、咨询类实地考察、项目设计、评估和监督。此项工作通常由一名或多名粮农组织职员（或通过粮农组织聘用的顾问）参与到一个团队中开展工作，而团队则由一名来自世行的组长/项目经理负责。投资中心司近东、北非、欧洲、中亚和南亚处（TCIN）一直在最大程度上充分利用土地权属小组提供的服务，而投资中心司美洲、加勒比、东亚和太平洋处（TCIO）和非洲处（TCIA）对土地权属小组服务的利用相对较少，其原因主要是东亚、拉美和非洲吸引到的可通过银行处理的土

---

<sup>54</sup> 粮农组织 2010g

<sup>55</sup> 在土地事务上，粮农组织与世界银行之间的敏感关系由来已久。曾在粮农组织工作达 20 年之久（1960—80 年）且离职前担任土地改革政策顾问的 Demetrios Christodoulou (1990) 就此进行了认真研究。详情参见他的《世界银行特评》一书，第 187—193 页。

地管理项目相对规模较小<sup>56</sup>。投资中心和世界银行之间一直在土地部门政策的规范性工作上开展合作，由世行提供资金，由粮农组织开展研究和编写联合出版物。正如一名世行员工指出，“粮农组织在为世行和各国提供支持”。

140. 世行需要粮农组织提供的投入是以年度为单位进行谈判的。按照世行的正常财务规划程序，世行的区域性单位要为下个年度需要粮农组织提供的员工工作周数做出估算。项目经理要提出申请，然后按照已获批准的员工工作周数中分得一定份额，将其纳入项目财务规划。世行的每位项目经理都会按照自己分得的粮农组织员工时间，要求土地权属小组为项目提供当年所需的投入。如粮农组织无法为某项任务派出专家，投资中心常常会与土地权属小组推荐的外部顾问或世行雇员签约来填补空缺。这种情况十分常见，因为成员国往往会在没有事先通知的情况下提出要求。

## 东欧和中亚

141. 在世行 2010 财务年度中，土地权属小组在该区域的工作量约占投资中心为世行提供的全部工作量中的 28%。由世行出资签订了固定期限合同的两名技术专家在土地权属小组的技术监督下，专门针对欧洲及中亚区域国家的世行项目提供支持。表 IV-2 列出了评价期内该区域涉及世行/粮农组织合作的项目和与权属、权利和获取相关的规范性活动。该表列出了 2006 年 1 月 1 日后开始实施的所有项目，同时还有几个约 5 年前启动且在几年中一直有粮农组织员工参与的项目。土地权属小组成员提供的技术投入包括就土地政策、通过土地登记及地籍制度加强权属安全、农村财产估价和税收方面提供咨询意见。在粮农组织内部，土地权属小组一直是此项合作的主角，其作用主要是为世行提供所需的土地管理技能。

**表IV-2：2006—2011年间粮农组织参与的欧洲及中亚区域与权属、权利和获取相关的世界银行项目**

国家（国民生产总值水平）*	项目名称	粮农组织的投入	项目批准日期	项目结束日期	项目费用（百万美元）	世行总资金（百万美元）
阿尔巴尼亚（中上收入）	土地管理项目	项目监督	2007 年 2 月	2013 年 6 月	56.0	20.0
阿塞拜疆（中上收入）	地产登记	项目筹备	2007 年 3 月	2013 年 2 月	38.6	30.0

<sup>56</sup> 土地权属小组为一些投资项目提供了人员（或负责外聘顾问的监督）支持，这些项目分别在中美洲（5 个）、撒哈拉以南非洲（7 个）、东南亚及南亚（12 个）和欧洲及中亚（16 个）。这样的分布主要是根据各国需求和历史原因安排的。例如，欧洲及中亚和拉丁美洲受到较多重视，其原因就在于这些地区的特殊情况。

国家（国民生产总值水平）*	项目名称	粮农组织的投入	项目批准日期	项目结束日期	项目费用（百万美元）	世行总资金（百万美元）
波黑（中上收入）	土地登记	项目监督/筹备	2006年4月	2012年3月	17.0	15.0
保加利亚（中上收入）	登记及地籍项目	项目监督	2001年6月	2009年3月	37.1	33.5
克罗地亚（高收入）	地产登记及地籍	项目监督	2002年8月	2010年6月	37.0	34.1
	综合土地管理系统	项目筹备	无	无	26.5	23.8
科索沃（中下收入）	为关于科索沃未来的谈判准备财产相关的概要文件	技术投入	无	无	无	无
	商业环境技术援助项目第二部分：保障地产权利	项目监督/筹备	2005年6月	2011年6月	7.0	7.0
吉尔吉斯斯坦（低收入）	吉尔吉斯斯坦土地和地产登记项目	项目监督	2000年6月	2008年12月	9.4	9.4
	吉尔吉斯斯坦第二个土地和地产登记项目	项目监督/筹备	2008年7月	2013年5月	7.5	5.9
马其顿（中上收入）	地产登记项目和追加融资	项目监督	2005年3月	2013年12月	16.0	14.0
摩尔多瓦（中下收入）	农村投资和服务项目二期（RISP）	有关土块重新划分的项目内容	2009年5月	无	14.0	10.0
黑山（中上收入）	土地管理	项目设计/监督	2008年12月	2014年4月	32.3	16.2
罗马尼亚（中上收入）	对欧盟农业改革支持的补充项目（CESAR）	项目监督/筹备	2007年11月	2013年6月	70.0	65.0
俄罗斯联邦（中上收入）	地籍发展项目	项目监督	2005年7月	2011年6月	129.5	100.0
	登记项目	项目筹备	2006年6月	2014年5月	101.5	50.0
塞尔维亚（中上收入）	地产登记项目	项目内容设计	2004年5月	2011年10月	39.5	30.0
塔吉克斯坦（低收入）	通过土地登记及地籍制度促进可持续农业发展	项目监督；内容设计	2005年4月	2012年3月	10.6	10.0

国家（国民生产总值水平）*	项目名称	粮农组织的投入	项目批准日期	项目结束日期	项目费用（百万美元）	世行总资金（百万美元）
土耳其（中上收入）	对地籍及登记总局的支持	项目内容设计	2008年5月	2013年9月	210.1	203.0
乌克兰（中下收入）	农村土地登记及地籍项目	项目监督	2003年6月	2012年6月	350.5	195.1
合计					1,210	872

\* 人均国民生产总值水平：HIC 为高收入；UMC 为中上收入；LMC 为中下收入；LIC 为低收入。

资料来源：粮农组织，“粮农组织和金融组织之间的合作（2011 年）”，由投资中心司近东、北非、欧洲、中亚和南亚处向评价组提供的说明。

## 拉丁美洲

142. 土地权属小组还对玻利维亚、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜和巴拿马的世行项目中与土地相关的活动做出了重要贡献。重点是当地主管部门的能力建设和公用土地及土著人民权利相关事务的评价和评估。土地权属小组还为《中美洲土地政策说明》（危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜）的编写工作和一次“土地改革研讨会”（巴拉圭）提供了投入。在洪都拉斯，粮农组织的咨询人员为世行“土地获取试点项目”（PACTA）<sup>57</sup>的实施做出了贡献，该项目主要内容是帮助贫困农村家庭购买土地和创办生产企业，从两个不同层面（企业层面和社区层面）为农村提供支持。项目提供购地所需信贷，随后还提供配套培训。

## 非洲

143. 在数据齐全的三年（2009—2011 年）里，土地权属小组为投资中心司非洲处提供了顾问（多数来自粮农组织之外），参与科特迪瓦、加纳、马拉维和埃塞俄比亚等地世行项目的实施，也为莫桑比克和南非提供了少量支持。粮农组织还协助开展了两次区域性土地管理改革审查。

## 南亚和东亚

144. 土地权属小组几年中为东亚（老挝、中国和印度尼西亚）的项目提供了技术投入，但不曾为太平洋岛国提供过直接投入，这些岛国被视为过于分散，不适合大规模投资。土地权属小组还参与了世行在印度（2 个）和斯里兰卡（1 个）的 3 个项目。

<sup>57</sup> 项目 TCP/HON/2901 “为土地获取项目的设立和分析提供支持”；项目 UTF/HON/025/HON “土地基金的管理单位”和项目 UTF/HON/034/HON “为土地获取试点项目扩展项目的管理单位和项目实施提供支持”。

## 讨论与分析

145. 总体来看，就土地权属小组在各区域与投资相关的工作，特别是东欧和中亚区域的相关工作，无论是投资中心、世行、各国对口单位和土地权属小组工作人员都持积极评价。土地权属小组、投资中心和世行之间的关系据称也具有良好的互利互惠效果。对土地权属小组而言，这种合作机会能够动员更多资源为实地活动提供支持，否则仅靠粮农组织有限的正常计划预算会对活动造成严重影响。而世行则得到了所需的技术力量派往成员国，同时也使土地权属小组借机为自己在欧洲及中亚各国和其它区域的土地整理相关支持项目积累经验和培养技能。据称，粮农组织通过规范性工作积累起来的与政策相关的经验为世行的投资项目做出了积极贡献。由于世行在一些区域缺乏具有土地方面专长的项目经理，土地权属小组成员有时就充当这些项目事实上的项目经理。土地权属小组与世行土地权属及管理主题小组之间建立的紧密工作关系也为土地权属小组提供了机遇，在捐赠界各种高级别土地政策磋商会上发挥自己的作用。项目经理们表示，粮农组织参与世行项目有助于帮助各项目更好与关键利益相关方接触，例如与成员国的农业部接触。派遣粮农组织职员参与项目活动的做法据称也增加了世行在土地政策这一具有高度政治敏感性领域所提出的政策建议的可信度。世行愿意和土地权属小组合作，原因是它将粮农组织视为一个独立、公正、纯技术型的智囊库。实际上，世行自豪地称粮农组织为“独立的”团队成员。
146. 由投资中心司美洲、加勒比、东亚和太平洋处（TCIO）在拉美区域为粮农组织一世行合作计划提供的各类支持据称也均令双方感到满意。世行表示，粮农组织的专家为项目自始至终带来了“全球性远见”和不带有政治歧视的中立视角。据了解，土地权属小组成员对与土著人民习惯权属相关的法律、体制和社会经济问题十分了解，并对性别平等的必要性有充分认识。最后，土地权属小组让本区域普遍认识到与民间社会组织合作来加强穷人土地权利的重要性。

## 令人关切的问题<sup>58</sup>

147. 从投资中心和世行相关人员提供的资料上看，粮农组织在合作计划中提供的服务质量和做出的贡献都赢得高度评价。然而，我们不能忽略的一点是，世行土地相关项目所占比例很高，约占评价期内粮农组织土地权属小组完成的

---

<sup>58</sup> 评价组无权就合作计划对土地权属相关工作的贡献做出系统性评价，也无权对合作计划的效率、效果和影响做出判断。评价组的结论并非最后定论，仅供参考。针对粮农组织对农业投资的支持工作即将开展的一次评价（2012年）将对合作计划的相关度、效率和效果做更详细的评估。



项目总数的 40%<sup>59</sup>，而且令一些内部和外部人员担忧的是，粮农组织将过多精力集中在东欧和中亚的世行土地管理项目上，而对更贫穷国家的关注相对较少。评价组比较关注以下几点：世行和粮农组织的优先重点之间缺乏良好的协调；让粮农组织员工为其它组织担任顾问；粮农组织在自身工作中战略性考虑较少，机会主义倾向较明显。

148. 令人关切的另一点是，如果粮农组织大量与土地权属相关的工作都是通过世行与投资项目捆绑实施，那么粮农组织有可能面临丧失自己中立立场的危险。有证据表明，土地权属问题的政治敏感性会导致穷国不愿让世行参与，因为他们认为世行并不是一家完全中立的仲裁机构。这与粮农组织的形象正好相反，外部利益相关方普遍认为粮农组织能在土地改革方面提供中立的技术咨询服务，尽管粮农组织不断变化的“政治口号”已经开始向世行靠拢（Lipton 2009 年，第 68 页）。据评价过程中一些受访的利益相关方称，粮农组织与世行之间的密切关系正在影响粮农组织土地权属相关工作的性质，从而影响其中立性。这一点似乎已经导致其它区域无法争取到粮农组织优秀土地权属咨询专家的现象，而投资中心司近东、北非、欧洲、中亚和南亚处（TCIN）就不存在咨询专家缺乏的问题。
149. 评价组得知，土地权属小组预计将为投资中心司非洲处（TCIA）派出更多人员参与合作计划，可能也有部分人员被派往东亚，而派往欧洲和中亚的人员将逐渐减少。在提交给评价组的文件中，投资中心称，“土地权属小组在欧洲及中亚获得的实质性经验，目前正被运用在其他区域越来越多的世行合作活动中”。然而，投资中心的数据并不支持目前非洲的活动正在快速扩大这一说法。评价组深知，要想将欧洲及中亚与地块相关的土地管理经验直接用到撒哈拉以南非洲是几乎不可能的。
150. 粮农组织和世行的土地专家都清楚，多数非洲国家中超过 75% 的土地属于习惯权利范畴。他们从 20 世纪 90 年代收集的实证资料中可以了解到，在非洲农村开展土地权利确认和登记工作往往不会对农业生产产生多大影响。然而证据表明，传统权属制度是灵活的，能随经济条件的变换而变化。随着人口压力加大和商业化程度加深，这些制度已经从共有权利演化成个人权利，或共有权利和个人权利的新组合，因为权利人认为这样的安排更加合理，特别是在城郊地区。

---

<sup>59</sup> 请比较表 IV-2 “2006—2011 年间粮农组织参与的欧洲及中亚区域世界银行项目”（总共 20 个项目）和附件 2 “粮农组织工作人员确定的 2006 到 2011 年与权属相关的实地项目”（总共 30 个土地权属项目）。

151. 目前在撒哈拉以南非洲地区的土地管理改革中，可通过银行实施的投资项目仍很有限。最重要的是，这一地区需要对法律和体制的发展提供支持，还需要为政府和民间社会提供培训和能力建设方面的支持。从粮农组织目前对莫桑比克土地及自然资源部门提供的支持中可以吸取大量经验，粮农组织采取了一种综合性办法，以加强官员和民间社会组织对权属权利和土地及其他自然资源获取相关法律的了解，同时在社区与投资方之间建立伙伴关系。
152. 自然资源部（NR）在对土地权属小组实地活动目前的区域性分布情况进行解释时告诉评价组，粮农组织的技术援助工作受需求驱动，而不是受供应驱动，并不存在“按照某些喜好刻意选择项目或方式”的做法。评价组明白，粮农组织技术援助项目最终必须按照成员国提出的实际援助要求进行安排。但粮农组织员工及顾问和供资伙伴一起确实对项目的性质和范围产生影响，当然这是合法的。针对不同项目，可以通过分区域试点项目、出版物、会议和与成员国讨论等方式达到温和劝说的目的。虽然这一过程可能并非由供应驱动，但我们仍可以肯定粮农组织和供资伙伴的确对自己提供的支持类型有很大影响力。据评价组观察，粮农组织员工及顾问在这些事情上丝毫没有表示出被动。
153. 评价组注意到，粮农组织和世行之间通过合作计划建立的互惠互利关系有其危险性。有人担心，由世行提供资金可能会扭曲粮农组织在权属、权利和获取相关方面的工作方式，可能对粮农组织作为独立咨询机构的形象造成破坏，而且由于缺少人手，可能会限制粮农组织为不交费成员国提供服务的能力。评价组提出以下几点供参考：
- 通过投资中心提供的资金似乎对土地权属领域的某些特定类型工作有偏好，从而在区域分布和技术内容上影响了计划的均衡性。
  - 有人认为，土地权属小组通过投资中心为世行项目提供顾问的做法可能会破坏粮农组织的独立性，影响其政策原则及优先重点的确定。
154. 最后一点尤为令人担忧，粮农组织仅仅是世行的一个顾问角色，这会影响到粮农组织一项重要的比较优势，那就是粮农组织是提供政策咨询和技术援助一个中立力量，其首要优先重点是为成员国实现可持续粮食安全和减贫的总体目标提供服务。

## **V. 关键跨部门主题和计划领域**

### **性别和弱势群体**

155. **背景：**对于绝大多数农村贫困人口而言，获得土地及自然资源对于粮食生产和创收至关重要。这也是一种重要的社会经济资产，是文化认同及参与决策

必不可少的条件。某一群体接受和遵循的风俗习惯中往往会由于性别、社会阶层或种族原因对内部成员或外人带有歧视。除了女性，另外一些群体也往往无法平等获取土地，其中包括某些职业阶层或少数群体，如对土地持有习惯权利的捕猎采集者、林区居民、牧民或流动劳动者。对其中很多群体而言，无法确保获得土地是导致贫困的重要原因。

156. 确保男性和女性都能平等获得土地有助于增加经济机会，鼓励对土地和粮食生产的投资，加强家庭安全。这一点在《粮食及农业状况：农业中的女性；填性别鸿沟，促农业发展》（粮农组织 2011 年）中得到了明确肯定。书中指出，女性在发展中国家农业劳动力中所占比例从拉美的 20%到东亚和撒哈拉以南非洲的 50%不等，平均为 43%。
157. 粮农组织认识到，要想减轻饥饿与贫困，促进可持续发展，就必须努力解决这些不平等问题。从 2010 年开始，“实现农村地区性别平等，共同享有资源、产品、服务和决策权”就一直是粮农组织十一项战略目标之一。在推动各方对土地及性别相关问题给予关注方面起到重要作用的有四个单位：(i) 气候变化、生物能源及权属司的土地权属小组；(ii) 土地及水利司；(iii) 性别、平等及农村就业司；(iv) 发展法处。这四个单位之间有着密切的合作关系，但同时也各自有着不同的产品和项目，下文将对此做一一介绍。
158. **土地权属小组：**土地权属小组 2006 年至 2008 年牵头实施了“在塔吉克斯坦通过制度改革和注重性别的土地改革加强粮食安全和改善生计”项目（OSRO/TAJ/602/CAN）。该项目与性别、平等及农村就业司共同实施，据最近对粮农组织在塔吉克斯坦工作的一次评价称，项目在为妇女赋权和获得资源提供支持方面取得了成功。
159. 土地权属小组在评价期内最重要的主流化工作与《自愿准则》的制定有关。《自愿准则》的磋商过程中，有不少女性参与了各类磋商会，而且性别问题一直是磋商过程中的一个侧重点。土地权属小组最近曾委托相关单位对《自愿准则》相关事项做了一次性别分析（Daley 和 Park 2011 年）。《自愿准则初稿》（2011 年）明确提出有必要采取不歧视、关注性别问题、具有性别包容性的方式来处理权属、权利和获取相关问题。“执行原则”中就包括“不歧视”（3.2.2）和“性别与社会平等及性别与社会公正”（3.2.3）。有关“权利与责任”的一节中鼓励各国取消和禁止各种形式的歧视，包括会影响继承权、婚姻状况变更、合法身份和经济资源获取等的各种歧视（4.7），呼吁各国为需要帮助的人群提供关注性别问题的援助，使他们通过法庭和其它对自己权属权利产生影响的相关流程获得帮助（4.8）。有关“保障措施”的一节在提及权属权利和义务的法律认定和分配时，规定各国应确保新分配的

权属权利证书中要写上配偶的姓名（7.3）。在有关土地权利“市场”的一节中，有一条原则要求各国应针对权属权利的交易制定保障措施，以保护那些在地籍等登记系统中没有显示为权利人的配偶和他人的权属权利（11.6）。有关“重新分配型改革”的一节中规定，各国应明确界定此类改革的目标受益人，包括妇女（15.1）。土地权属小组还在一系列侧重性别问题的活动中与性别、平等及农村就业司开展了合作。<sup>60</sup>

160. 从与土地权属小组和性别、平等及农村就业司员工的访谈中可以了解到，就《自愿准则》制定工作和将性别问题纳入土地权属小组整体主流工作而言，合作总体上是有效的。土地权属小组内有一位专门负责在性别问题上确保合作和主流化的联络人，对合作起到了良好的推动作用。
161. 粮农组织对土著少数人民土地权利的关注始于“世界土著人民国际十年”（1995—2004年），当时由农村发展司的土地所有制处担任此类事务的抓总单位。在国际十年结束之际，该处专门出版了一期内部刊物的专刊，汇集了一批关于土著人民土地权利承认相关主要问题的论文。<sup>61</sup>在最近就《自愿准则》磋商的过程中，土地权属小组收到了一批关于如何处理涉及土著人民权利的相关冲突的建议、出版物和观点，作为对《自愿准则》零草案的意见和看法。《自愿准则初稿》（2011年）在谈及“投资与特许使用”（12.3）时，倡导各国履行自身与土著及部落人民相关的国际义务及自愿承诺。我们希望土地权属小组能与性别、平等及农村就业司合作，就土著相关事项编写一份实施指南。
162. **土地及水利司：**土地及水利司在与性别、平等及农村就业司合作的两项活动<sup>62</sup>中起到了重要作用。性别、平等及农村就业司再次表示，他们一直与土地及水利司有着良好合作关系。而土地及水利司也和土地权属小组一样，为推动此项合作指定了一名员工作为性别问题特定联络人。
163. **性别、平等及农村就业司：**性别、平等及农村就业司负责将性别问题纳入粮农组织总体工作的主流，而各相关部则主要负责在自身职责范围内将性别问题纳入主流。性别、平等及农村就业司一直在权属、权利和获取相关领域表现异常活跃，其中部分原因一是权属、权利和获取相关工作对该司的工作十分重要，二是该司员工一直对这些问题十分感兴趣。该司已指定一名联络人专门负责性别及土地事务，另外至少还有两名在权属、权利和获取方面具备

---

<sup>60</sup> “将性别分析纳入水及土地权属管理能力建设项目”（安哥拉、佛得角、莫桑比克和东帝汶，项目编号GCP/INT/052/SPA，2007—11年）；土地权属中的性别平等研讨会，2009年12月，罗马；大型土地投资项目对性别相关问题的影响研讨会，2010年12月，罗马。

<sup>61</sup> 《土地改革、土地安置和合作社》，2004年第1期，<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y5407t/y5407t00.pdf>。

<sup>62</sup> 《在领土问题上加强性别平等的初步准则》，P. Groppo 和 I. Sisto 著（2010年）；为粮农组织建立了“性别和土地权利数据库”并负责相关维护工作，网址：<http://www.fao.org/gender/landrights/home>。

丰富国际经验的专家。该司还将精力合理集中在规范性产出上，以便为各类权属、权利和获取相关活动提供信息（参见表 V-1）。

**表V-1：性别、平等及农村就业司与权属、权利和获取工作中性别问题相关的规范性产出**

详情	年份	合作伙伴
《2010—2011年粮食及农业状况：农业中的女性；填性别鸿沟，促农业发展》	2011	无
性别和土地权利数据库 <a href="http://www.fao.org/gender/landrights/home">http://www.fao.org/gender/landrights/home</a>	2011	无
农业性别统计工具箱	2010	无
《性别及土地权利：了解问题的复杂性，合理调整政策》（政策简报 8）	2010	无
《农业及非农就业中的性别问题：现状、趋势和差距》	2010	农发基金和国际劳工组织
《土地及财产权利》，为年轻农民田间及生活学校（JFSL）提供的培训师指南	2010	联合国艾滋病规划署、穷人法律赋权项目、挪威及荷兰
“非洲农村的土地获取情况”。“与性别不平等做斗争战略”。粮农组织Dimitra项目研讨会	2008	通过知识分享和能力建设赋予农村男女权力项目（Dimitra）、比利时发展合作部和博杜安国王基金会
研讨会宣传册《西非女性的土地获取情况：塞内加尔及布基纳法索面临的问题及建议解决方法》	2008	通过知识分享和能力建设赋予农村男女权力项目（Dimitra）、国际发展研究中心（加拿大）
Villarreal, Marcela, “非洲艾滋病背景下不断变化的习惯土地权利和性别关系”，“土地问题前沿”国际研讨会，蒙彼利埃，2006年	2008	无
“艾滋病时代的性别、财产权及生计”，粮农组织技术磋商会会议汇编	2008	挪威外交部（提供出版资金）
《艾滋病流行时代孤寡群体的易受害性和财产权：对坦桑尼亚穆乐巴和马科特两区的案例研究》	2008	无
《艾滋病背景下儿童的财产权与继承权》	2007	挪威外交部（提供出版资金）
《南部和东部非洲儿童财产权与继承权、艾滋病和社会保障》	2007	挪威外交部（提供出版资金）
《加强土地获取过程中的性别平等》，粮农组织“土地权属简报”第2号。	2006	由土地权属小组编写和资助
Izumi, K. 著，《艾滋病背景下妇女及孤儿的土地及财产权：津巴布韦案例研究》	2006	无

164. 此外，性别、平等及农村就业司还为一系列土地及水利司和土地权属小组牵头的干预活动提供了技术投入。该司还牵头为“将性别分析纳入水及土地权属管理能力建设”项目（GCP/INT/052/SPA）提供了支持，项目致力于在安哥拉、佛得角、莫桑比克和东帝汶将性别关注纳入与土地和水管理相关的法

律、政策及计划中。目前，该司正牵头实施“农村女性与信息的收集、处理与分发—Dimitra”项目（GCP/INT/810/BEL）第二期，相关的文件及宣传材料已作为“土地权属系列”出版物得到出版。

165. 性别、平等及农村就业司和土地权属小组对“全球土地工具网”（GLTN）中的性别相关工作也做出了重要贡献，包括“土地工具中的性别考虑：确保人人都能享用土地权利”和“通过土地完善治理加强性别平等与基层参与培训包”。
166. 最近对粮农组织“在性别与发展事务中的作用及相关工作”进行了一次评价（2011年），结果发现由性别、平等及农村就业司负责管理的“性别和土地权利数据库”已得到广泛使用，包括使用在2010/11年《粮食及农业状况》的编写过程（该书探讨了土地获取过程中的性别差距）和国际土地联盟的土地网站上。通过和利益相关方的交谈和对项目及文件的审核，评价组可以认定，在将性别关注纳入粮农组织土地权属相关活动方面已经取得积极成果。
167. 性别、平等及农村就业司一直与联合国妇女署（UN Women）（原联合国妇女发展基金）保持合作关系，包括在塔吉克斯坦土地改革项目中的合作。联合国妇女署的一名高级代表曾表示，性别、平等及农村就业司应加大力度为女农民服务及争取她们的土地及水权利<sup>63</sup>。联合国妇女署还表示有兴趣与粮农组织密切合作对“性别和土地权利数据库”进行更新，评价组认为此项合作十分有价值，应该认真考虑。
168. **发展法处：**发展法处与性别、平等及农村就业司合作建立了“性别和土地权利数据库”。在评价期内，该处出版了“法律研究系列”下的一份注重性别问题的权属、权利和获取相关出版物—《性别与法律—务农女性的权利》<sup>64</sup>。此外，内容丰富的“法律研究”第105号《习惯权利的法律认定：对立法和执法良好规范的调查》<sup>65</sup>用部分篇幅探讨了博茨瓦纳、坦桑尼亚和莫桑比克的土地法在妇女和弱势群体土地权利问题上的处理方式，并指出还需进一步加强对这些人的保护。
169. 目前，发展法处负责牵头实施莫桑比克的两个项目：“利用土地及自然资源法促进公平发展（项目 GCP/MOZ/096/NET）”<sup>66</sup>和“通过社区层面法律教育和法律援助，帮助农村妇女获得土地及自然资源权利，解决艾滋病引起的权属不安全问题（项目 GCP/MOZ/086/NOR）”。在上一项目中，土地及水利司也承担了一部分实施任务，在下一项目中，性别、平等及农村就业司承担了部分实施任务，所有这些都促进了相关单位之间的有效合作。

---

<sup>63</sup> 粮农组织 2011a。

<sup>64</sup> Cotula, L. 2007。

<sup>65</sup> Knight, R. 2010。

<sup>66</sup> “通过将法律支持和能力建设下放到实地来促进地方层面的可持续发展和完善治理项目”（GCP/MOZ/081/NET）的后续行动。

170. **结论：**粮农组织一直在性别与发展领域发挥着国际性领导作用。粮农组织内部一直大力度倡导将性别方面的关注纳入权属、权利和获取相关工作，这方面具体采取的是一种双轨战略，即一方面在负责主流化的单位（即性别、平等及农村就业司）中保持权属、权利和获取相关方面的强大专业实力，另一方面在土地权属相关单位中引入性别方面的专业力量。据判断，性别、平等及农村就业司和土地权属小组之间目前存在的组织性安排和互动关系十分有效。可能应该考虑从“性别与发展”问题被成功纳入粮农组织土地权属相关主流工作的过程中吸取经验，以便在未来将权属、权利和获取相关问题纳入粮农组织上下所有各部门的主流工作。
171. 当成员国希望就性别与权属、权利和获取相关事项获得帮助时，他们常常不是与性别、平等及农村就业司联系，而是与负责权属、权利和获取工作的相关单位联系。提供注重性别问题的相关意见和服务是他们的责任。性别、平等及农村就业司中负责权属、权利和获取相关事务的员工与过去相比已经减少，没有足够人手为所有实地活动提供支持。与 2010 年对粮农组织在性别问题上的作用及工作开展的评价中指出、后来又在 2011 年粮农组织大会上得到批准的看法一样，评价组也认为有必要加强性别问题的处理能力，特别是在区域一级，因为这将帮助粮农组织随时了解不断扩大的需求，为将注重性别问题的土地及其他自然资源权属、权利和获取相关工作纳入主流提供指导。他们的支持不仅对为数不多的几个专门侧重妇女的权属、权利和获取相关项目非常必要，对大多数权属、权利和获取相关项目也很有必要，因为很难想象某个权属、权利和获取相关项目中会不需要重视性别问题。

## 紧急情况

172. **冲突引起的紧急情况：**与土地及水资源获取有关的纠纷常常是冲突引起的紧急情况中的核心问题。这些冲突往往根深蒂固，特别是在撒哈拉以南非洲地区的干旱及半干旱土地上。要想实施长远的风险管理，就必须了解冲突的历史、性质和规模以及各种缓和和调解方案。对权属、权利和获取相关问题的考虑在紧急情况应对阶段非常重要，在恢复阶段也很重要。领土冲突过后，土地及水权属问题经常会大量出现，尽管这些问题并非是当初引起冲突的根源。如果不能考虑到深层的权属、权利和获取相关问题，危机就可能恶化和延续，导致生命和资源的进一步损失。
173. 2005 年，当时的土地所有制处在“土地权属系列”下编写了一份很好的实用指南《暴力冲突后农村土地的获取和管理》。该书吸取了粮农组织在黎巴嫩、阿富汗、波黑、科索沃、危地马拉、苏丹、刚果、塞拉利昂、卢旺达和东帝汶等国的经验，其中最后一个国家在 20 世纪 80 年代曾有 75% 的人口由于独立战争而流离失所。粮农组织还从另外一些国家获得了有关紧急情况后



土地权属方面的宝贵经验，如莫桑比克和安哥拉。在 2010 年粮农组织对统一后的土地所有制处进行重组后，土地及水利司就被指定负责这两个国家的权属、权利和获取相关工作。

174. 令一些人感到失望的是，自然资源部在 2008—2009 年的关键时期内未能为面临持续冲突的苏丹的实地活动提供一如既往的支持。由于人手和资金短缺，而其他地方也要求提供土地权属方面的服务，因此粮农组织撤出了在苏丹的土地权属相关服务。据报道，由于粮农组织的撤出，联合国人居署介入了苏丹的工作，以填补空白，同时也介入了利比里亚的工作，因为粮农组织在该国没有代表机构。
175. “对 2004—2009 年粮农组织在苏丹的合作活动的评价”<sup>67</sup>详细总结了粮农组织在苏丹开展的土地相关工作的得与失（参见插文 V-1）。评价完成后，粮农组织可能会恢复在新独立的南苏丹的活动。粮农组织在 2011 年 7 月已就此进行了一次调研，并就粮农组织恢复实地活动时采用的各种方案编写了一份报告，报告表明，与土地相关的严重冲突正在不断增加。

**插文 V-1：2008—2009 年粮农组织对遭受土地冲突困扰的苏丹的援助活动中存在的缺陷**

**缺陷：**从粮农组织整体看，尽管曾在莫桑比克和安哥拉开展过大量与土地治理相关的工作，但仍未能在苏丹提供良好的支持。其中的原因可能是粮农组织土地权属小组人手过于紧张，分区域办事处缺少土地权属专家，总部存在对土地权属事务不重视的“气氛”。

更重要的是，人们担心土地权属是一个过于政治化的问题，而且多数国家的农业部也不负责土地权属问题（农业部多数情况下是粮农组织的“对口”单位），这都对粮农组织的有效参与造成了障碍。在评价过程中接受访谈的一些人认为，土地权属工作过去和现在都一直由负责紧急情况的司管理，这会造成短视做法，不利于解决土地治理一类的长期性问题。

粮农组织对自身在苏丹的土地相关工作的结果几乎没有进行监测，很多人对粮农组织土地治理相关活动的附加值和影响表示质疑，因为事实上与资源相关的纠纷似乎一直在不断增加，而且土地权属安全状况也仍停留在 2005 年的水平上。尽管粮农组织 2008 年之前开展的土地相关工作已被普遍认为具有高专业水准（2008 年底《土地法》得以颁布），但仍看不到任何影响，因为人们根本不知道这部法律的存在（即便是在作为执法单位的各州也是如此）。在南苏丹政府层面根本没有立法方向，而实际上，粮农组织执行的所有土地权属相关活动都只停留在试点阶段。

国家层面对粮农组织土地权属工作的宣传缺乏关注。在农林部，人们对粮农组织土地权属安全相关活动等等几乎没有任何了解（虽然农林部应该是其中的一个关键利益相关方，和南苏丹土地委员会和住房部一样重要）。苏丹各部门内人员变动十分频繁，考察中接受访谈的一些人（包括粮农组织员工）对粮农组织在土地权属相关工作中的长远参与缺乏了解。

资料来源：“对 2004—2009 年粮农组织在苏丹的合作活动的评价”，第 70 页（粮农组织 2010 年）。

<sup>67</sup> FAO 2010e。



176. 紧急行动及恢复司（TCE）一直担心土地权属小组对人道主义紧急情况的紧迫性和短期性不够了解，而土地权属小组则指出，只解决危机的表象而忽略其深层根源是不够的。毫无疑问，这里的一个问题就是救济工作中迫切需要的应急资金具有短期性和稀缺性。如果想要预防土地相关冲突的出现，无疑就必须对以往土地相关冲突进行监测并采取后续行动。还必须与政府部门和常驻专家保持联系，以便就政策及法律改革提出建议，确保粮农组织国家和区域层面的工作人员能充分得到通报，了解粮农组织权属、权利和获取相关工作的重要性。然而，萨赫勒和非洲之角地区的土地及水资源相关冲突是个长期性问题，这就促使我们认真思考在相关成员国缺乏土地治理方面的能力和承诺的前提下，如何才能让粮农组织最好地发挥自己的协助作用
177. **自然灾害引起的紧急情况：**自然灾害，包括水文气象灾害和地质灾害，也会要求粮农组织提供灾后支持，以解决土地权属相关问题。在一些复杂案例中，自然灾害的影响还会由于长期政治动荡而加剧，2010 年巴基斯坦西北边境省的洪灾就是如此，而 2011 年 9 月索马里出现的与旱灾相关的紧急情况又是另一个案例。然而，很多自然灾害并没有带来冲突，所需的援助也只是技术性质的援助，涉及灾后重建和土地行政管理系统的开发。
178. 紧急行动及恢复司一直和粮农组织权属、权利和获取相关单位和国际伙伴合作，参与编写了《灾害风险管理中对土地权属问题的评估与应对培训手册》（粮农组织 2011 年）以及同一系列的六份国别简报《脚踏实地：在自然灾害后解决土地权属问题》。这六份国别简报分别涉及：莫桑比克的洪灾；菲律宾的飓风、洪灾和风暴；厄瓜多尔的地质灾害；洪都拉斯的飓风；印度尼西亚的海啸、洪灾和地震；孟加拉国的洪灾、河流侵蚀和飓风。正如手册介绍中所述，手册是为参加应急行动和灾害风险管理的人员准备的，目的是全面介绍自然灾害后可能出现并需要在救灾、重建和恢复阶段充分考虑的主要土地相关问题。
179. 粮农组织及其合作伙伴必须确保制定一份行动计划，以便将手册分发给在成员国中参与应急行动和灾害风险管理的相关机构，并在必要时提供技术援助，在面临风险最大的国家与地区开展后续培训活动。
180. 虽然自然资源部的权属、权利和获取相关单位已经与性别、平等及农村就业司建立了富有成效的互动关系，以确保将对性别问题的关注纳入土地权属小组的工作，但却尚未与紧急行动及恢复司建立类似的密切合作关系，以开展紧急情况后的权属、权利和获取相关工作。2011 年 2 月，土地权属小组和紧急行动及恢复司准备联合聘用一名顾问，专门负责在粮农组织土地权属和紧急行动相关部门间建立起更加密切的关系，但可能由于该职位初始阶段属短期职位，最

后没有找到合适的候选人。该名顾问的职责是协助在气候变化、生物能源及权属司和紧急行动及恢复司之间建立更加密切的联系，因为这两个单位将在下一个两年度《工作计划和预算》中被归入同一个组织结果项下。然而，鉴于紧急行动目前的规模和频率均在不断上升，这样的安排只能是暂时性的。

181. **结论：**评价组得出的结论是，如果粮农组织想要在缓解冲突相关的紧急情况所产生的影响方面发挥有力作用，并就自然灾害引起的权属、权利和获取相关问题提供咨询意见和相关援助，就必须在总部和实地筹措更多资源。另外，还需要提高粮农组织总部、区域、分区域和国家各级员工对此项工作的敏感性，同时培养他们在紧急情况和重建阶段中处理权属、权利和获取相关问题的能力。

**《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》**

182. 从 2006 年土地改革和农村发展国际会议召开之前开始，粮农组织与权属、权利和获取事务相关的专家就一直在酝酿制定重要政策原则来指导土地治理工作。《自愿准则》制定工作的正式启动一直拖到 2009 年，由德国和芬兰最终提供了所需的预算外资源。整个制定过程由设在自然资源部气候变化、生物能源及权属司下的一个“自愿准则秘书处”负责。《权属负责任治理自愿准则》的起草步骤参见下文（表 V-2）。

**表 V-2：《自愿准则》制定过程中的各步骤**

2006	在巴西召开土地改革和农村发展国际会议（ICAARD）
2008	政策原则背景研究：主题研究和专家组会议
2009	粮农组织明确了制定《自愿准则》的任务：德国和芬兰将提供资金。为私有部门、民间社会和区域集团举行了多利益相关方磋商会。
2010	《自愿准则》初稿的编写、审核及定稿：农发基金和瑞士提供了更多资金。粮农组织召开专家组会议和一次电子磋商会，并继续开展区域磋商。通过出版物对流程进行跟踪，包括所有区域磋商会提供的评估意见和粮农组织编写的有关《自愿准则》应涵盖哪些内容的相关文件。
2011	定稿、推出并提交给 4 月召开的粮安委会议，由开放工作组讨论，然后交由 2011 年 7 月 25—28 日召开的粮安委第三十七届会议正式审议。将草案提交给开放工作组。
2012	实施：制定国家和区域行动计划。

183. 为了尽可能涵盖各国多样化国情，准则为通用型，包含各种不同权属安排，而不仅仅针对地块相关的土地管理。《自愿准则》最新草案涉及的内容是权属权利及义务，包括土著权利和其他习惯权利及非正式权力、国有制和国家对土地的掌控、自然资源和国家在空间规划、土地市场和权属管理方面的监管作用、纠纷解决、气候变化以及自然灾害和暴力冲突后权属权利及获取的恢复。

184. 为了制定权属准则，同时也由于准则的跨部门本质，自然资源部已制定出与粮农组织内部其它单位互动的相关机制。此项工作任务之重、对资源需求之大，要求粮农组织必须与其它国际机构协力合作，其中包括联合国发展规划署、农发基金、联合国人居署和一些捐赠组织。和利益相关方的互动是通过一系列广泛磋商实现的。已在巴西、布基纳法索、埃塞俄比亚、约旦、纳米比亚、巴拿马、罗马尼亚、俄罗斯联邦、萨摩亚和越南等地召开了多次区域性会议，参会人员近 700 人，来自 133 个国家的公共部门、私有部门、民间社会和学术界。另外还在伦敦与私有部门召开了一次磋商会，来自 21 个国家的 70 多名代表参会。在意大利、马来西亚、马里和巴西为民间社会召开了四次区域磋商会，来自 70 个国家的近 200 人参会。
185. 在《自愿准则》制定过程中，其涵盖范围曾经历了一些变化。起初，准则涉及“土地及其它自然资源”。最初的讨论不仅包括农地，还包括城市土地、林地、渔业、矿产及水资源。随着讨论的深入，最后确定矿产和水资源很难纳入土地权属治理框架。目前粮农组织正在针对水资源治理制定单独的技术准则。《自愿准则》草案的最新版本将标题定为《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》<sup>68</sup>。
186. 非政府组织，包括国际土地联盟成员，认为《自愿准则零草案》（2011 年 4 月）过于侧重各国应该如何做，质问《自愿准则》是否只针对政府。准则中没有对“国家”和“治理”的定义做“展开解释”，对权力下放、领土开发和公民权利等问题也没有给予充分阐释。非政府组织认为，这些担忧与生物多样性、公地和土著权利及习惯权利等的保护工作尤为相关，而《自愿准则》将它们视为由国家授予的“被动”权利，而不是由国家承认和保护的“基本领土”权利。他们认为，应该树立一种更加均衡的想法，将治理的职责分派给其它相关方<sup>69</sup>。随后的几份草案已努力就这些担忧做出回应。
187. 如上文所述，《自愿准则》意在就土地政策原则扩大讨论范围，突破粮农组织土地权属专家们以往过于关注地块相关的土地管理及登记的做法局限。然而，评价组交谈过的人员中有一部分认为，《自愿准则》仍将过多篇幅用在传统土地管理上。这一观点由多人以不同方式提出，有人认为这表明对获取问题关注不足，没有明确承认城市地区常见的非正式定居点的中间型权属形式。
188. 一些非政府组织人员和与《非洲土地政策框架及准则》相关的人员在访谈中对准则的自愿性质表示担忧。他们认为，如果是自愿性质，就很难进一步推

---

<sup>68</sup> 为何将水资源排除在《自愿准则》范围之外的具体原因参见第 VI 章。

<sup>69</sup> “粮农组织《零草案》电子磋商过程中由国际土地联盟网络各成员国、合作伙伴和专家个人提交的意见汇编”，国际土地联盟秘书处，2011 年 5 月。

进。他们的观点是，除非给各国政府一定压力，否则准则就难以实施，而且民间社会组织必须在国家一级利用《自愿准则》作为自己的维权工具。另一些人指出，要想达成共识，就不能使准则对所有成员国都具有法律约束力。据了解，《自愿准则》在政策问题上所采用的方式过去已有先例，例如 2004 年由粮农组织理事会通过的《充足食物权自愿准则》<sup>70</sup>。

### 《自愿准则》与其它自然资源

189. 侧重土地权属问题的《自愿准则》还涵盖了林业及渔业，并努力探究这些不同资源体系面临的权属、权利和获取相关挑战和机遇之间的共同点<sup>71</sup>。但即便在这一点上，接受了评价组访谈的人员和评价组问卷反馈中也认为，有些群体，如渔业从业人员，没有充分参与《自愿准则》的制定过程。大家感到，似乎渔业和林业领域的人们与农业领域的人们相比对所有权的感觉并不强烈。
190. 水资源曾一度被列入《自愿准则》的范围。但随着对土地权属和水权相关原则和方针的考虑不断深入，可以明显看出两者之间的不同之处多于共同之处。在方式上也有根本差别，水的权属、权利和获取相关工作侧重于流域或含水层层面资源管理中的分配、权利和获取问题，而土地权属则更多侧重于某一政治体制下权属制度管理和个人权属权利的确立和安全。结果，水资源最终被排除在《自愿准则》以外。很多接受访谈的利益相关方对此项决定表示失望。但很多人也认同其中的理由，认为将水资源排除在外的理由基本站得住脚。评价组也接受这些理由。简而言之，这些理由是：
- 要想涵盖水资源，《自愿准则》就需要和几百份有关水资源管理、分配和利用的跨界条约和协议保持一致。这意味着需要动用法律专业人员的力量，而就此进行的辩论可能会拖延整个进程。正如本章引言部分所述，跨界水资源面临着众多重大挑战和机遇，与之相关的权利和获取问题也是如此。
  - 最终的结论是，水资源和土地权利及权属之间的不同之处已远远多于两者之间的共同之处：“土地权属权利和水资源权利之间存在着巨大差异，因此虽然这两类权利之间有一些共同之处，但不同之处相比更多且更为突出”<sup>72</sup>。

---

<sup>70</sup> 《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》与 2004 年 11 月在粮农组织理事会第一二七届会议上通过。

<sup>71</sup> 参见第 V 章中就《自愿准则》的讨论。

<sup>72</sup> Burke, J., 未注明出版日期。“有关水资源技术准则的讨论文件草案”。该文件对水资源及土地的权属、权利和获取相关工作面临的挑战与机遇以及治理方面的共同点和不同点进行了深刻精辟的分析。

191. 如果将水资源包括在内,《自愿准则》就要比现在更趋向于通用型,并降低其针对性和技术性。事实上,目前的《自愿准则》版本已经是一份非常笼统的文本。有一位受访人表示,这完全在预料之中,“因为操控《自愿准则》的已经不是技术人士,而是善于通过简化达成妥协的政治人士”。两位接受访谈的捐赠方代表认为,将水资源排除在外的决定虽然已经在粮农组织内部经过充分沟通和解释,但却没有与外部利益相关方进行充分沟通和讨论。
192. 一些外部利益相关方对将水治理排除在《自愿准则》之外表示担忧:“我们不能将水与土地分开讨论”(民间社会组织)。一个捐赠方对此事表示十分惊讶,称如能涵盖水资源将是一个“亮点”。一位独立顾问把将水资源排除在《自愿准则》之外的决定称为“一项严重空白”,最理想的应该是将水资源包括在内,或者将《自愿准则》的范围只局限于农业土地权属,而同时就其它自然资源制定单独的准则。他认为,光有水资源实施细则还不足以填补此项空白,因为“人们根本无法实施《自愿准则》内没有涵盖的内容……《自愿准则》提出的是需要做哪些事,而实施细则提出的是如何做这些事”(民间社会组织)。
193. 将渔业和林业纳入《自愿准则》的理由比较令人信服<sup>73</sup>:
- 渔业和林业部门都对加入该项目很感兴趣;粮农组织的土地权属小组早年曾与林业部门同事在英国国际发展部“生计扶持计划”(“自然资源获取”分项目)中有过密切合作。因此,从《自愿准则》启动主要工作的一刻开始,就已经就此建立了紧密联系,并达成了相互理解。
  - 在 2006—09 年间,粮农组织土地权属小组曾与渔业和林业部门同事在“穷人法律赋权”项目(2006—08 年由挪威资助,2009 年由挪威和荷兰资助)中有过密切合作。在某种意义上,土地权属、渔业和林业部门员工此次在《自愿准则》制定过程中再次联手就是以往合作关系的一个自然延续。
  - 实际上,土地、森林和内陆渔业所面临的权属、权利和获取相关挑战是相互关联的:很多贫困人口,特别是农村贫困人口的生计活动呈多样化,且以各种自然资源的获取为基础。贫困家庭可能既从事作物种植和放牧活动,又在森林里从事捕鱼和打猎活动,有时所有活动是完全相互交织在一起的,如在湿地中或湖水水位季节性下降时露出的土地上种植水稻。未开垦用于农耕的冲积平原和季节性泛滥地区也经常被用于放牧活动。森林能提供非木材林产品/次要林产品(如野生动物、坚果、浆果、薪材、油类、纤维、药材等)。

---

<sup>73</sup> 感谢 David Palmer 就林业和渔业被纳入《自愿准则》的相关背景为我们提供的宝贵意见。

- 农地、林地和捕捞业及水产养殖业之间的分界线在不断变化。例如，大量记载表明森林被砍伐后变成了农地（包括牧场）。因此，在权属治理中将三者同时涵盖在内完全合情合理。
- 《自愿准则》草案将林业和渔业（侧重内陆渔业和水产养殖业）包括在内，有助于在土地及其它自然资源管理过程中采取一种协调方式。

194. **结论：**评价组认为，粮农组织根据以上理由将水资源排除在《自愿准则》制定过程之外是一项正确决定。同时，评价组认为，如果能够争取到预算外资金，粮农组织应该在已经启动水资源实施细则制定工作的同时，将制定水资源自愿准则作为一项优先重点。正如一位受访人指出，实施细则只是关于“如何”做某事，我们还需要有自愿准则来告诉我们要做“哪些事”。由于水资源并没有包括在目前的《自愿准则》中，因此有必要针对水资源单独制定一份自愿准则。另一个备选方案是将“哪些”和“如何”放在同一份综合文件中。
195. 评价组了解到，已经就《自愿准则》的各种实施方案进行了一系列讨论，但最终决定仍有待粮安委批准，同时也有待成员国提出援助要求。对多数国家而言，粮农组织不太可能提供能符合所有相关准则的有关土地政策制订的现成方案，各国应该通过一种循序渐进的方式，来处理本国复杂多样的土地相关问题<sup>74</sup>。就此有人提议，一旦成员国提出要求，粮农组织应准备一份行动或实施指南的“菜单”，上面包括特定国家在不同政府层面可以采用的具体方法的清单。各国可以按照本国的优先重点自行选择。希望各国提出的要求能为粮农组织提供机会，制定出一份比以往更好的工作计划，更好地实现规范性活动和实地活动之间的相互连贯。
196. 目前要想就对《自愿准则》的投资是否值得做出结论仍为时过早。这一投资实际上是对一个磋商过程的投资，而据评价组了解，大家对此的反映总体上是积极的，这无疑有助于提高《自愿准则》的可信度。《自愿准则》的制定过程对于粮农组织而言，是与成员国、民间团体和私有部门就各类重要问题开展互动的一个良机。关键要看粮安委是否能够通过《自愿准则》，成员国在多大程度上能够采纳文件中提出的政策原则。毫无疑问，耗费的资金是可观的。自 2008 年以来，除了耗费大量正常预算和 460 万美元预算外资金外，这一过程还占用了土地权属部门员工的大量时间和水资源、林业和渔业部门员工的一部分时间。
197. 粮农组织在《自愿准则》实施方面应该有选择性，加大力度解决本组织最为关切的问题。编制指导性文件时，不必像《自愿准则》那样必须达成共识，

---

<sup>74</sup> Adams 和 Knight 2011。

而是更明确、更有重点地代表粮农组织在相关问题上的立场。指导工作应该在一个整体战略计划下突出部门针对性（看起来目前的计划正是如此），不仅要涉及土地治理，还要包括林业、渔业和水资源治理。

## 大规模征地

198. 自 2007 年起，发展中国家越来越多的大块农地被用于粮食作物和生物燃料的商业化生产，而产品主要用于出口，导致人们对此现象的担忧与日俱增。推动这种需求的主要原因是粮食和燃料价格的快速上涨和国内、国际投资的增长（两者往往相互关联）。受到威胁的土地，无论是热带草原、林地或热带森林<sup>75</sup>，之前都曾经有人占用，特别是从习惯性土地利用制度的范围和性质角度考虑。但这些大面积区域的正式所有权却往往掌握在国家手里，当国家希望将此类“未利用”土地用于生产时，就会给当地人民的权利和生计带来明显的风险。虽然自 2008 年成员国开始要求粮农组织就如何应对土地需求不断增长的现象提供信息和建议以来，粮农组织就一直积极参与该问题的相关工作，但必须注意到，从 20 世纪 90 年代中期起，粮农组织就开始在国别计划层面上为土地管理工具的开发提供支持，希望通过这些工具均衡地解决各国面临的两难选择，即一方面需要吸引资本开发未利用土地，而另一方面又要避免破坏当地生计。莫桑比克的国别计划在这一领域尤为活跃，粮农组织的活动一开始是为 1997 年的《土地法》开发社区磋商工具，而目前则在为一个针对大规模征地项目中社区和投资方合作的政府试点项目提供支持。
199. 在国际层面，粮农组织内部的主要参与方为土地权属小组、贸易及市场司（EST）（该司过去几年一直在粮农组织内部积极推动此项工作，并努力在其它国际论坛中推动此项工作）、和法律部（该部一直参与相关讨论，并正在致力于更新 1998 年版的国际投资框架手册）。
200. 粮农组织从 2008 年开始支持国际环境与发展研究所（IIED）的一系列分析性研究，并出版了一份工作文件“生物能源和土地权属：生物燃料对土地权属和土地政策的影响”（Cotula 等 2008 年）和一份政策简报“从抢地到双赢”（粮农组织 2009），其中的政策简报指出，“抢地”现象如果处理得当，最终就会给全球粮食生产和世界上的贫困人口带来好处。2009 年，国际环境与发展研究所出版了一份由粮农组织和农发基金共同资助编写的报告“土地抢地还是发展机遇？非洲的农业投资和国际土地交易”（Cotula 等 2009）。此

---

<sup>75</sup> 如第 VI 章所述，这与粮农组织对毁林和林地减少现象的担忧有着密切联系，因为当地人和外地人购买的大片土地中，很多都属于林地。林业界几十年来一直对“抢地”现象表示出极大担忧。

项研究对埃塞俄比亚、加纳、马里、马达加斯加、莫桑比克、苏丹和坦桑尼亚进行了实地研究。2010 年，国际环境与发展研究所出版了另一份由粮农组织和农发基金共同资助编写的报告“充分利用农业投资：农业投资与合作型商业模式”（Cotula 和 Leonard 2010），报告对不需要征地的农业企业商业模式方面的经验进行了全面介绍。国际环境与发展研究所出版的另一份出版物是“非洲的土地交易：合同里有哪些内容？”（Cotula 2011）。作者 Cotula 还编写了一份主题文件（5B）“农业投资中的土地权属问题”，作为粮农组织《世界粮食和农业领域土地及水资源状况（SOLAW）》（2011）<sup>76</sup>的配套文件。主题文件中提出了一些宝贵准则，涉及保障当地土地权利和将当地土地权利作为杠杆，以便在大型农业投资项目中争取利益。

201. 为加强认识，影响政策和做法，粮农组织还在《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》范围内探讨大规模征地问题（参见上文）。《自愿准则》的最新版本（2011 年 9 月）在第 12 节“投资与特许使用”中呼吁支持土地投资和特许使用，同时杜绝对权属权利和生计的剥夺，避免对人权产生负面影响，防止粮食不安全和环境破坏。其中明确提到应避免对妇女产生潜在的负面影响。《自愿准则》敦促各国在制定新政策、新法律时，应就某些标准达成一致，这些标准包括要定期审核，要有明确而可执行的惩罚措施，要与所有受影响各方谈判等。《自愿准则》呼吁开展谈判前调研，使过程透明化，进行广泛磋商，对实施和协议的影响进行有效监测等。
202. 粮农组织、世行、联合国贸发会议和农发基金正在制定所谓的“负责任农业投资原则”（RAI Principles），即“尊重权利、生计和资源的负责任农业投资原则”。这些原则旨在为各项国家法规、国际投资协议、全球企业社会责任举措及个人投资合约等提供一个参考框架<sup>77</sup>。贸易及市场司（EST）是粮农组织负责此类事务的牵头技术单位。然而，显然在这方面也应该鼓励与实地计划开展对话与合作。例如，莫桑比克正在进行的项目就是要制定一份准则性文件，以便在一个“包容性企业”的大框架下，促进社区和投资方之间开展公平且有助于增收的伙伴关系。
203. **土地权利和“减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量（REDD）”计划：**评价组注意到，大规模征地是导致毁林的一个主要原因，几十年来一直令林业部感到担忧。虽然大规模征地工作的重点有所不同，但粮农组织可以借此

---

<sup>76</sup> [http://typo3.fao.org/fileadmin/templates/solaw/files/thematic\\_reports/TR\\_05B\\_web.pdf](http://typo3.fao.org/fileadmin/templates/solaw/files/thematic_reports/TR_05B_web.pdf)

<sup>77</sup> Hallam 2011。



机会，寻求在自身土地权属相关工作（如社区划界法）<sup>78</sup>和寻求方法确保社区在 REDD 计划过程中获益这项工作之间建立起潜在合作关系，成为积极参与减少毁林相关工作的获益方和利益相关方。例如，粮农组织目前正大力度参与联合国 REDD 计划中与减少毁林相关的工作。该项工作从粮农组织及其合作伙伴在土地管理、参与式领土规划、大规模征地等方面均能获取有用的信息，而反之亦然。

204. “负责任农业投资原则”是继 2009 年 6 月马达加斯加发生大规模征用林地用于农业开发未遂案例后制定的一套原则。原则共有 7 项：1) 承认和尊重对土地及附属自然资源的现有权利；2) 投资不得有损于粮食安全，反之应加强粮食安全；3) 征用土地及其它自然资源，随后用于农业投资的相关进程应是透明且得到监测的，并在合理的商业、法律和监管环境下确保利益相关各方责任明确；4) 与所有受到实质性影响的各方磋商，磋商形成的协议要加以记录和执行；5) 投资者确保项目遵守法律，反映业界最佳做法，经济上具有可行性并能带来长期共享价值；6) 投资带来有利的社会和分配影响，不增加脆弱性；7) 量化项目对环境的影响，并采取措施，鼓励可持续资源利用，同时实现风险/负面影响程度最小化，并加以缓解。
205. 联合国粮安委已同意在完成《自愿准则》的制定工作后启动《负责任农业投资原则》的相关磋商和制定工作。这将是一个机遇，使《自愿准则》中提出的有关当地土地权利的想法在讨论过程中得到进一步发展。<sup>79</sup>
206. 2010 年 10 月，联合国粮安委曾要求其粮食安全和营养问题高级别专家小组（HLPE）就土地权属和国际农业投资开展一项研究，提交给 2011 年 10 月召开的粮安委下届会议。高级别专家小组的报告<sup>80</sup>于 2011 年出版，其中一些建议对土地权属小组后续行动和粮农组织权属、权利和获取相关工作的未来方向有着关联。<sup>81</sup>
207. **结论：**粮农组织在该领域的作用是为各国政府及发展机构就如何管理这一过程提供有效咨询意见，粮农组织有充分能力发挥此项作用，特别是和那些大

---

<sup>78</sup> 参见土地权属工作文件第 13 号“参与式土地划界”。

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/ak546e/ak546e00.pdf>

<sup>79</sup> <http://www.fao.org/economic/est/investments/building-international-consensus-on-rai-principles/en/>和 <http://www.responsibleagroinvestment.org/rai/>

<sup>80</sup> <http://www.fao.org/cfs/ru/>

<sup>81</sup> 建议 3：……“有必要为政府及当地社区提供法律、资金和技术方面的指导建议。其中一个方案是由粮农组织土地权属处提供法律建议。”建议 12：……“粮安委应在粮农组织内部设立一个土地权属和《自愿准则》实施情况监测点，确保投资能在所在社区及国家中起到减轻饥饿和贫困的作用。”

型双边捐赠机构相比，而这些捐赠机构又和多数投资商来自同一类国家。多边捐赠方往往能够利用自己手头的资金较好地利用政策的影响，因此在这一敏感领域的作用不太突出。

208. 评价组从员工在调查中给予的答复和与区域员工的访谈中注意到，由于缺乏各国具体的最新相关信息资料，粮农组织在就大规模征地工作提供建议方面的表现一直不尽人意。但莫桑比克是一个例外，粮农组织自 20 世纪 90 年代中期开始，一直与该国政府及社区开展合作，努力制定程序并对程序进行试点，以便在农业、林业和野生动物相关的土地开发项目中帮助社区和投资方之间建立伙伴关系，这方面工作已取得日益明显的成效。而目前粮农组织和其它机构，包括国际环境与发展研究所和国际土地联盟，已经就该专题完成了一系列国别调研，有望通过粮农组织实地员工及驻国家代表处和各国政府共享。

## **VI. 对粮农组织为其它自然资源的权属、权利和获取相关工作提供的支持的回顾**

209. 本节将就自然资源权属、权利和获取相关问题提供背景信息。其后，将评述粮农组织在除农地与牧场之外的其它自然资源的权属、权利和获取方面所面临的挑战与机遇。这些自然资源包括森林、野生动物、渔业资源及水资源。对每一种“其它”自然资源，我们都将：

- 简要介绍重大挑战和机遇；
- 回顾粮农组织针对这些挑战与机遇所开展的工作。

最后一节将阐述评价组对粮农组织在“其它”自然资源的权属、权利和获取相关活动的一些重要方面的看法。

210. **背景：**土地的权属、权利和获取相关挑战在很多方面都与其它自然资源的权属、权利和获取相关挑战具有相似性。但由于这些资源具有不同复杂特点，也导致不同资源面临的挑战具有某些重大差异<sup>82, 83</sup>。例如，水资源、渔业资源和野生动物资源都是可再生、非恒定资源，这一事实对这类资源的权属、权利和获取具有独特影响，而处理土地权属时则不会遇到此类问题。因此，虽然个人可以对土地拥有权属或所有权，但当论及对可再生资源的获取时，关注点往往集中于特定时间里对特定量资源的权利，而这取决于一段时期内对

---

<sup>82</sup> 正因为存在这些差异，所以目前粮农组织正在制定的《自愿准则》没有将水资源考虑在内，详情参见第五章。

<sup>83</sup> Burke, J.，未注明日期，关于水资源技术准则的专题文件稿。该文件就水资源与土地的权属、权利和获取相关挑战与机遇及治理问题的相似性与差异性进行了很好的评述。

资源总供应量的管理<sup>84</sup>。必须根据可利用的年流量以及流量的季节性，或者根据地下水位能够容许的最大下降量（考虑到补给率），对水资源总获取量（如灌溉用水）进行控制。对渔业资源和野生动物资源亦是如此。而农地则不存在上文提到的权属、权利和获取问题。就农地而言，人们更关注个人或集体对特定地块所有权的确立与安全。就可再生自然资源而言，可利用的供应量随着时间的推移可能增大或减小。在某些情况下，这会给权属、权利和获取相关工作带来显著的影响。

211. 土地与“其它”自然资源的另一个不同之处在于，森林和野生动物等资源要被人类消费，土地则是生产这些其它可再生自然资源的一项基本投入。而水既被消费，又是生产林产品、野生动物和鱼类的一项基本投入。

212. 对于流动和非恒定资源，如水资源、渔业资源和野生动物资源而言，还存在着许多有关权属、权利和获取的非常重要的国际性问题，而土地等恒定、固定资源就不存在此类问题，但边界争端的情况除外。与水资源的权属、权利及获取有关的跨界问题尤为普遍和重要：

“……约 40%的世界人口生活在由两个或两个以上国家组成的河湖流域，或许更为重要的是，超过 90%的世界人口生活在与别国分享流域的国家。现有的 263 个跨界河湖流域占地球陆地面积的近一半，并且估计蕴含全球淡水流量的 60%……此外，全世界约 20 亿人靠地下水生存，这些地下水包括大约 300 个跨界含水层系统<sup>85</sup>”。

213. 然而应注意，鉴于粮农组织是一个中立的联合国组织，它通常不直接处理跨界水资源争端。相反，粮农组织通常扮演一个“公正的中间人”角色，为当事国提供建议和法律咨询，帮助它们自行解决问题。粮农组织还制定重要的法律和规划文件，帮助各国认识和处理跨界挑战。总体而言，分享跨界水域的国家之间均有着良好的合作关系<sup>86</sup>——这意味着即便是国内的水权利问题也必须考虑到对他国水资源使用者的影响。

214. 以上说法并不意味着土地的权属、权利和获取相关工作与其他自然资源的权属、权利和获取相关工作之间没有共同点和相互关联。实际上，这类关联有很多，而且粮农组织也在充分利用其中的一些关联。

215. 下文中我们将仔细探究除土地之外各类资源的特性，并回顾粮农组织在每种资源的权属、权利和获取相关工作中如何对待这些资源。如上文所述，某些情

---

<sup>84</sup> 参见 Adams、Berkoff 和 Daley 2006。

<sup>85</sup> 联合国水机制 2008。

<sup>86</sup> 同上。

况下，粮农组织的活动既涉及到土地也涉及到其他资源；但大多数情况下，粮农组织的规范性活动和实地工作只侧重某一资源体系及负责这类资源的部门。发展法处的工作是个明显的例外，它涉及本报告中涵盖的所有资源及相关的权属、权利和获取等内容。

## **与水资源有关的权属、权利和获取相关挑战与机遇：水资源权利与水资源分配的替代方案**

216. 农业用水约占世界淡水消耗量的 70%<sup>87</sup>。随着世界人口的增长以及收入的增加，人们的粮食需求也在持续增长，因而农业生产对水资源的需求必定有增无减。这类需求增长大部分出现在最不发达国家。然而在这些地区，随着河流和含水层被过度抽取和不断加剧的气候多变现象继续对降水模式产生影响，可供贫困农民使用的水资源量正在不断下降。而随着地表水体受污染程度日益加重而变得不适宜使用，如何获得水质能够让人接受的水资源也逐渐成为一个重要问题。水资源总量与质量的问题又因农业生产用水效率相对低下而进一步加重：农业用水中仅有一半左右能在农业生产中得到有效利用<sup>88</sup>。由于这些状况日益恶化，贫困人口的生产用水权利与获取问题正逐渐成为粮农组织等肩负确保发展中国家可持续粮食安全重任的机构面临的一大挑战。
217. 在农业领域考虑水资源权利和获取相关挑战与机遇时，需要注意一个关键问题，即土地权利与水资源权利是相互依赖的——两种资源均在农业生产中同时使用；且“如不考虑这种相互依赖性，则会破坏土地权属安全，引发土地争端，造成资源退化”<sup>89</sup>。在依靠灌溉提高农业生产率的干旱和半干旱地区，仅能获得土地但无法获得水资源对于农民来说毫无意义。对土地资源与水资源之间互动关系的认识，是催生一些概念和原则的主要因素，这些概念包括“水资源综合管理”、“集水区综合管理”、“流域综合管理”等，它们都在地貌层面明确考虑到水资源与土地资源的权属、权利和获取相关挑战与机遇<sup>90</sup>。
218. 虽然我们需对水资源权利和土地“权利”或权属二者加以整体考虑，但与此同时还需承认，两者之间有着一系列重要差异<sup>91</sup>。其中的部分原因在于，土地是一种固定性资源，而水是一种流动性资源。土地权利或权属可以直接赋予某一“法人”（包括个人、团体、公司、信托机构等），但根据成文法规

---

<sup>87</sup> 粮农组织，未注明日期。

<sup>88</sup> 农发基金，未注明日期。

<sup>89</sup> Cotula, L.（编辑）2006。

<sup>90</sup> 参见 Gregersen, H.等，2007。

<sup>91</sup> 参见 Burke, J., 未注明日期。关于水资源技术准则的专题文件稿。该文件就二者之间的差异与相似之处进行了全面分析。

定，水资源权利是一种从自然水源中引水和/或蓄积及使用水资源的合法权利，一般都有时间和量的限制<sup>92</sup>。法律所赋予的权利是使用水资源，而非拥有水资源。此外，就水而言，人们关注的是在可利用水资源总体管理的框架下分配权利，就土地而言，关注点则是单个地块的权属管理。

219. 农业中对水资源的主要关切与灌溉有关：

一般而言，在灌溉计划中，水资源权利取决于该计划的管理；农民个人的水资源权利为附属权利，且来源于对灌溉计划中所涵盖的土地的所有权或使用权。这种附属权利的享有又取决于该计划管理的有效性；由于水资源具有不可预测的特点，需要我们对此进行持续、积极的管理，只有这样才能使农民享有水资源权利，而即便如此，我们也无法始终保证水资源安全（所有灌溉用水供应协议中都承认这一事实）。此外，如果个人从自然水源中直接引水，那此人的权利就取决于可供利用的符合质、量要求的水资源，因而也就取决于流域层面的资源管理<sup>93</sup>。

**水资源与权属、权利和获取相关工作：粮农组织的贡献**

220. 与水资源相关农业问题有关的主要工作由自然资源管理及环境部（NR）负责开展。土地及水利司（NRL）致力于通过改善土地及水资源的权属、管理、开发与保护，提高农业生产率，促进土地与水资源的可持续利用。
221. 水利开发及管理组（NRLW）致力于以计划方式对农业用水进行管理，专注于水资源利用效率与生产率以及水资源利用与保护方面的最佳做法，涵盖从水源到最终利用的整个过程。其具体任务包括水资源综合管理、水资源收集、地下水、非常规水利用、灌溉系统现代化、农田水利管理、水质管理、农业—湿地相互影响、干旱影响减轻、制度能力、国家水资源战略与政策以及流域与跨界水系管理。水利开发及管理组的工作具有三个方面的职能：提供信息与知识，提供政策建议，提供技术援助（实地工作）。
222. 凭借其不断更新的水资源信息系统“农村水资源统计系统（AQUASTAT）”，以及“作物灌溉管理决策支持系统（CROPWAT）”、“作物生长水分生产率模型（AQUACROP）”、“水渠运行技术绘图与服务工具（MASSCOTE）”等分析工具，水利开发及管理组有能力为制定国家和区域水资源管理战略及前景研究作出贡献。此类工作大多与权属、权利和获取问题相关，但该问题并非水利开发及管理组的工作主题。

---

<sup>92</sup> Hodgson, Stephen 2004。

<sup>93</sup> Adams, Berkoff 和 Daley 2006。

223. 水利开发及管理组与粮农组织其他技术部门协同开展工作。法律与道德办公室下属的发展法处（LEGN）也对粮农组织在水资源权属、权利和获取相关工作做出了重要贡献，如在出版水资源权利相关法规研究成果过程中的贡献（这些研究多为本评价期之前所做）。发展法处也协助成员国修订本国水资源法规，对水资源的获取起到监管作用。

224. 尽管用意可嘉，但在水资源领域直接用于权属、权利和获取相关工作的资源却很少（参见本报告第三章），并且据粮农组织最近对用水资源相关活动所做的评价发现，这些资源的利用并不能始终保持十分有效。

### 评价办公室 2010 年对粮农组织在水资源领域的作用和总体工作的评价

225. 2010 年，粮农组织评价办公室完成了对粮农组织在水资源领域的作用和总体工作的评价<sup>94</sup>。最终评价报告显示，粮农组织的水资源相关工作由诸多不同部门同时开展，涉及粮农组织所有部门。然而，评价报告并未就粮农组织在水资源权利和获取方面的工作，或就负责该主题的单位，提供足够的信息。该报告给出的建议中无一与权属、权利和获取问题直接相关，尽管第一条建议提议制定一份粮农组织水资源目标声明，其中应特别关注“包容贫困群体和弱势群体”。这些群体指那些水资源获取权最不安全的群体。

226. 该评价报告就水资源权属、权利和获取相关工作所做的评价要点如下：

- 评价组对发展法处在水资源权属、权利和获取方面所做的工作给予了极高评价。评价组发现，发展法处在该领域的工作“……十分有效且广受认可，并且在水资源领域国际组织大家庭中独树一帜”。评价报告指出，发展法处“为消除跨界水域潜在法律纠纷，如伊莱梅登（*Iullemeden*）含水层纠纷，做出了直接贡献”。与此同时，评价报告得出结论，认为上述贡献中大多数“对性别问题的关切表述不充分”。该报告结论还称，多数国家对发展法处的工作并不熟悉：“……可能是因为发展法处的工作具有很强的专业性，并不广为人知，但受到得益于其工作且熟悉其工作的人的高度赞赏”。
- 关于建立水资源使用者联盟（WUAs）<sup>95</sup>，该报告称：“建立和运作水资源使用者联盟本身具有复杂性，这在《灌溉农业系统参与性快速诊断和行动计划（PRDA）》中得到了很好的描述，该文件是粮农组织、法国合作署以及国际水资源管理研究所（IWMI）在国际排灌技术及研究计划

---

<sup>94</sup> 粮农组织 2010d。

<sup>95</sup> 水资源使用者联盟建立后，灌溉基础设施（因而也包括灌溉用水的获取）的运营责任会从政府手中移交给水资源使用者联盟。（参见 Hodgson 2009，《为水资源使用者组织创造法律空间》）

（IPTRID）伞形框架下制定的一份手册。”总体而言，水利开发及研究组的工作重点是水资源使用者联盟。然而，在借鉴非洲经验后制定的规范性文件《水资源与农村贫困人口：旨在改善撒哈拉以南非洲地区人民生计的干预措施》中，该组又从生计角度出发，将重点放在让贫困家庭参与决策过程和保障贫困人口对水资源的获取权上，而不仅仅是建立水资源使用者联盟”。

- 评价报告对粮农组织在水资源领域的规范性工作成果总体上给予积极评价。有两个案例被明确列为水资源权属、权利和获取方面的优秀范例。两者都在粮农组织生计扶持计划框架内于 2006 年完成，分别是：“水资源获取、牧场资源管理与牧民生计：东非部分地区水资源开发的经验”（其信息涉及肯尼亚、埃塞俄比亚和索马里）与“萨赫勒地区的土地与水资源权利：改善农业用水获取过程中的权属挑战”（与国际环境与发展研究所合作完成）。
- 评价报告还对粮农组织的实地项目进行了调研，包括 76 个“水与粮食安全”项目，占有水资源相关活动的 43%（约合 2 亿美元），其中 59 个项目是在粮食安全特别项目框架下开展的。报告就水资源的获取得出如下结论：“部分项目产生了积极的结果和影响，但受益者数量有限。总体而言，这些项目未能改善众多农村贫困人口对农业水资源的获取状况，未能改善他们的粮食安全状况，也未能充分解决土地和水资源可持续管理的问题。因而，任何积极影响都可能是短期的。在非洲，不足之处尤为多见。导致实施不力的主要原因在于内部管理问题以及时间框架不合理，尽管也存在技术方面的缺陷”。

227. 评价组在报告结尾处指出：“粮农组织的工作应积极追求并促进穷人对生产用水的快速获取，所用方式应促进而非威胁环境的可持续性。这是一个艰巨但无法避免的挑战”。虽然评价报告认为粮农组织在权属、权利和获取方面的规范性工作质量上佳，但对实地工作的评价却表明，粮农组织的项目未能成功应对这一挑战。

#### **与水资源权利和获取相关的近期规范性工作**

228. 正如 2010 年度水资源评价中指出的那样，粮农组织在水资源方面开展了大量规范性工作，而且评价组对此项工作给予了好评。发展法处过去几年中完成了一系列规范性出版物，内容涉及水资源权利的法律方面以及水资源权利和获取工作与土地资源权利和获取工作之间的相互关联<sup>96</sup>。

---

<sup>96</sup> 参见 Hodgson 2006；Hodgson 2007；Ramazzotti. 2008；Vapnek 等（编著）2009；Hodgson 2009。

229. 在信息与知识方面，粮农组织拥有一个庞大的多尺度信息基础，涉及全球、国家及地方各级的水资源利用情况。“农村水资源统计系统”是粮农组织在水资源与农业领域的全球信息系统，它负责监测并报告成员国的水资源与农业用水信息。粮农组织的信息是各大国际性自然资源管理举措（如联合国水机制、世界水论坛等）的决策基础，并为一些国际公约（如《联合国防治荒漠化公约》、《联合国气候变化框架公约》、《生物多样性公约》）提供依据。粮农组织在这些国际公约中扮演着十分积极的角色，并提供知识与专长。在大多数此类活动中，水资源权利和获取相关问题与机遇也作为水资源综合管理方式的一部分内容出现。
230. 在政策建议方面，粮农组织编制了一系列指南，为制定有关土地与水资源管理的农业政策提供支持。有时，此项工作既可以被看作是大家普遍感兴趣的规范性工作，也可看作是针对特定国家开展的工作（虽然不是实地项目）。例如，针对特定国家开展的“水资源习惯法案例研究”既可为相关特定国家提供深入的看法，也可为其他正在考虑通过各类项目和行动来协调水资源习惯法和成文法的国家提供参考。
231. 水资源权属、权利和获取相关挑战和机遇与农业之间的联系具有特殊重要性。农地权属与水资源权利和获取之间有着重要的相互关联。土地及水利司一直侧重于研究灌溉政策与法规，并在过去五年左右的时间里开展了一系列针对具体国家的研究<sup>97</sup>。此外，如前文所述，评价办公室近期对粮农组织水资源相关工作的评价对两种出版物给予了高度赞赏，这两种出版物是在生计扶持计划中的“粮农组织/英国国际发展部自然资源获取子项目”框架下编写完成的<sup>98</sup>。
232. 粮农组织正在利用意大利政府的资助，制定一套技术和政策援助综合指南，为各国提供全面、综合的方法，帮助他们就稀缺水资源的利用情况进行评估、分析和报告。
233. “应对水资源短缺——农业的作用”项目将对农业用水，包括其生产率、使用价值、使用过程中的效率进行详细评估，从而帮助各国调整其水资源政策，并通过战略干预改善今后的水资源管理，从而增强各国应对水资源短缺的能力。该项目还将考虑水资源权利和获取问题，因为水资源越稀缺，就越有必要对水资源的获取进行监管，甚至在某些情况下对其进行限制。
234. 粮农组织、联合国教科文组织、国际水文地质学家协会（IAH）以及全球环境基金（GEF）已联手通过一个新项目合力解决地下水治理问题，该项目名为

---

<sup>97</sup> 其中包括关于莫桑比克、肯尼亚、博茨瓦纳、坦桑尼亚、加纳和斯威士兰等国灌溉政策与法规的单项报告。

<sup>98</sup> 它们是：Gomes 2006 和国际发展与环境研究所 2006。



“地下水治理——国家行动的全球框架”<sup>99</sup>。既然它涉及治理，它也就涉及权属、权利和获取问题，因为后者在任何治理体系中都是核心内容。本项目首先关注的是决定地下水使用和滥用的一系列人类行为。项目旨在从资源管理研究机构借鉴经验，加快改进地下水治理，为千百万个体使用者造福。权利和获取问题是地下水治理改善的核心问题。本项目是一个全球性项目，但仍离不开各国国内开展的工作。

### 包含水资源权属、权利和获取相关内容的近期实地项目

235. 粮农组织通过其发展法处，要实现一项基本“赋能”使命：帮助分享跨界河流、湖泊或含水层的成员国建立一个有利于稳定互利合作的法律和制度环境<sup>100</sup>。这项使命的目的在于管理跨界水资源，分配跨界水资源的使用权，开发跨界水资源，用于农业、渔业及其他用途，包括生态环境维护。近期的实例包括2007年由阿尔及利亚、利比亚和突尼斯三国为管理北撒哈拉含水层系统而做出的永久性磋商安排，以及目前由马里、尼日尔和尼日利亚正在谈判的一个类似协议，该协议旨在对伊莱梅登（Iullemeden）含水层进行管理。粮农组织还致力于增强尼罗河流域各国政府的能力，帮助这些国家就水资源管理与分配做出有可靠依据支撑的决策<sup>101</sup>。
236. 一些水资源项目中也包含权属、权利和获取方面的内容，即使其名称中并没有出现此类字眼<sup>102</sup>。实例如下：
- “对水资源可持续利用的分析研究”项目（GCP/RAS/241/JPN），涉及中国、马来西亚、泰国和越南。该项目特别关注与水资源分配（尤其是分配给农业的水资源）政策与实践有关的问题。水资源合理分配是实现水资源可持续获取的主要途径。
  - “加强水资源管理和水资源的法律框架”项目（GCP/RLA/171/SPA），涉及萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜。该项目旨在对有关国家的水资源管理和获取相关法规进行分析。分析完成后，该项目将就法

---

<sup>99</sup> “地下水治理——国家行动的全球框架”项目（GCP/GLO/277/GFF）。

<sup>100</sup> 跨界水资源管理的根本问题在于如何分配水资源权利以及跨界水流域或含水层所产出的任何有价值的产品（如鱼类）的权利。

<sup>101</sup> 联合国水机制 2008。同上。最近，评价办公室对粮农组织 2010 年水资源相关工作的年度评价指出：“在跨界水资源管理政策这一具有政治敏感性的流域中，粮农组织通过水利开发及管理组以及发展法处，参与了很多项目……总体而言，一些项目被认为具有积极影响，尽管不同合作伙伴对粮农组织在该领域的相对优势表达了截然不同的看法，而且就粮农组织作为政策顾问在质和量上的有效性，大家也有不同看法，有迹象表明政策的采纳往往过于缓慢：在国家层面有许多因素对政策的批准与实施产生了干扰（第 219 段）。

<sup>102</sup> 一些实例包括：“对水资源可持续利用的分析研究”项目（GCP/RAS/241/JPN，项目地点包括中国、马来西亚、泰国和越南）；“加强水资源管理和水资源的法律框架”项目（GCP/RLA/171/SPA，项目地点包括萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜）。

律文书的现代化及修改提出建议。其中比较重要的是那些与水资源权利和获取相关的文书。

- “地下水治理——国家行动的全球框架”项目（GCP/GLO/277/GFF），为全球性项目。该项目在规范性工作中也有所提及，因为其中很大一部分内容涉及各国通用办法的制定。该项目的目标是制定一个全球通用的“国家行动框架”（包含地区特有的政策、制度与投资备选方案），倡导改善国家或地方层面的地下水资源治理。由于水资源权利和获取的公平分配是水资源完善治理的核心内容，权属、权利和获取问题就必然成为本项目以及大多数其他与水权分配有关项目中一项需要考虑的重要问题。

237. 如前文所述，在对粮农组织水资源相关工作的近期评价中，评价组指出，许多与水资源有关的实地项目在改善穷人对农业水资源获取方面的表现令人失望。总体而言，这些项目（评价报告所考察的那些项目）未能改善众多农村贫困人口对农业水资源的获取状况，未能改善他们的粮食安全状况，也未能充分解决土地和水资源可持续管理的问题。因而，任何积极影响都可能是短期的。

#### **与外部世界的联系：伙伴、协作与合作**

238. 粮农组织与联合国系统内处理水资源事务的其他机构和署之间的主要联系是经由联合国水机制实现的。过去，粮农组织曾担任过三年该组织的主席。联合国水机制是一个力求协调联合国系统内 26 个组织或署的行动的机制，其目标是在与淡水有关的所有方面实施《千年宣言》和世界可持续发展峰会所设定的议程。联合国水机制已通过与联合国各机构多年的广泛协作与合作逐渐得以发展壮大。

239. 联合国内处理水资源问题的机构众多，这正反映出水资源发挥的众多作用和各种作用之间的复杂相互关联。这种复杂性要求联合国系统内部必须协调行动，也要求与其他伙伴和利益相关方协调行动，包括公共部门和私有部门各组织以及民间团体。在这些机构处理的众多水资源问题中，权属、权利和获取相关挑战与机遇都具有重要意义。

240. 在这一框架内，粮农组织在各种项目与活动中与特定的署和机构开展协作。其中较突出的有农发基金、联合国环境规划署以及其他处理农业与环境问题的机构，如国际水资源管理研究所（IWMI）。粮农组织通过一个大型地下水管理项目（其中包含权属、权利和获取相关内容）<sup>103</sup>，与下列组织协同工作：国际水文地质学家协会（IAH）、国际地下水资源评估中心（IGRAC）、国际自然保

---

<sup>103</sup> “地下水治理——国家行动的全球框架”项目（GCP/GLO/277/GFF）。

护联盟（IUCN）、国际水资源管理研究所（IWMI）、全球环境基金（GEF）、全球水事伙伴关系（GWP）、拉姆萨尔公约（国际湿地公约）秘书处、联合国开发计划署、联合国环境规划署、联合国教科文组织、联合国儿童基金会、世界卫生组织、世界气象组织、世界水理事会以及世界银行。粮农组织与水资源领域的国际机构网络有着紧密的联系，包括那些与权属、权利和获取相关工作有关的机构。粮农组织将权属、权利和获取相关工作看作是应对水资源短缺工作的一个重要方面，因而在应对水资源短缺方面开展的所有合作中都包含与权属、权利和获取相关的内容<sup>104</sup>。

### **与森林有关的权属、权利和获取相关挑战与机遇：粮农组织与森林权属、权利及获取方面的全球性优先重点**

241. 约 30% 的全球陆地被森林覆盖。约 16 亿人，或世界人口的四分之一，以这样或那样的方式依赖森林及相关产品生活。其余人口中几乎所有人都依靠森林（包括天然林和人工林）获得各种产品，如纸张、家具用木材、薪柴、建筑用木材等。
242. 尽管人工林面积正在快速增加，天然林却正以更快的速度消失；而且发展中国家的贫困人口在很大程度上依赖天然林生活——大部分天然林生长在公有土地上，为政府掌控和所有<sup>105</sup>。天然林采伐速度之所以快，部分原因在于对这些面积广袤的公有森林治理不善；而治理不善的部分原因在于当地居民缺乏安全的权属，而权属会激励人们以更可持续的方式管理森林，参与那些旨在打击损害合法权益人利益的非法活动的项目<sup>106</sup>。
243. 因此，在林权及林产品权利方面，绝大多数依赖公有森林生活的人都缺少合法地位。在发展中国家，社区和土著人民仅能拥有或依法管理四分之一的天然林，并可持续从中受益。2002 年，发展中国家估计有 22% 的森林由林区社区和个人所有或依法管理。到 2008 年，这一比例已增至 27%<sup>107</sup>。因而，从 80 年代初到 80 年代中期，森林权属模式在许多国家都发生了变化，原因在于政府开始认识到社区直接管理和保护的好处，或者迫于压力赋权给当地社区，并在一些

---

<sup>104</sup> 只有在水资源稀缺时，权属、权利和获取问题才真正成为人们关心的重点。然而，在这一意义上，有时对某些群体来说，水在物质意义上可能是相当丰富的，而从制度或社会意义上来说，则十分稀缺。因此，“水资源稀缺”是一个相对的概念。

<sup>105</sup> 在不同发展中地区，公有森林所占比例也有所不同。在非洲，这一比例远远超过 90%，在南美洲，大约为 75%，而在中美洲，仅略高于 50%。（参见 GFRA 2010）。

<sup>106</sup> 参见 Porter-Bolland 等，即将出版。

<sup>107</sup> 参见 Larson 等 2010。

领域实施决策权下放<sup>108</sup>。据 2008 年对森林覆盖率很高的 25 个国家所做的一项研究发现，自 2002 年起，分配给社区或由社区所有的林地，在 15 个国家有所增加<sup>109</sup>。由粮农组织牵头的“森林合作伙伴关系”（CPF）<sup>110</sup>最近发布了一项声明，呼吁各国政府加大社区在森林管理中的作用。这样做将有助于帮助近十亿人脱贫，改善森林的健康状况和生命力，并减轻非法砍伐和森林退化等严重问题。

244. 然而应强调的是，仅靠将森林掌控权赋予当地社区的字面上的森林权属改革还远远不够。在如何让这种新获得的掌控权有效地改善社区人民的生计和粮食安全问题上，社区还面临更多问题。因此，通过法律在字面上将森林掌控权和获取权赋予林区居民，并不意味着当地社区就能真正享有充分的森林获取权，也不意味着他们就能学会如何管理和保护森林。
245. 所幸的是，人工林正在快速增长，这减轻了天然林所面临的一部分压力。因此，目前世界上超过一半的工业圆木来源于人工林。人工林的权属、权利和获取方面的挑战与机遇与所有农作物面临的相应挑战与机遇十分相似；而它们与天然林的相应挑战与机遇可能差异巨大，因为在发展中国家，天然林大多仍属于公有财产。相反，多数人工林都属私有财产，而且通常都是发达国家实体的财产，或是发展中国家富有精英阶层的财产。因而，除了能在收获和管理森林以及加工产品方面提供一些工作机会，此类森林本身为居住于其中和周边的大量贫民带来的利益极少。
246. 在发展中国家，天然林权属问题很大程度上涉及公共财产制度、以社区为基础的森林管理制度以及与此相关的问题与挑战。“与其他公共共享资源一样，我们的任务是在一个共享空间里管理多种资源，同时保持这些资源的可再生性”<sup>111</sup>。此处面临的挑战与农地的情况大不相同。就农地而言，关注的焦点是与农民个人有关的土地权属挑战。粮农组织最近制定了一份文件，详细研究了亚洲的公共财产管理问题<sup>112</sup>。
247. 林区的贫困率往往较高。研究发现，这种状况由一系列原因造成<sup>113</sup>。其中之一就是林缘社区和林区社区往往并不拥有其周边森林的所有权，使得他们难以与那些意欲开发这些社区赖以生存的森林的外部利益集团抗衡。

---

<sup>108</sup> 参见粮农组织 2006a。

<sup>109</sup> Sunderlin、Hatcher 和 Liddle 2008。

<sup>110</sup> 森林合作伙伴关系（CPF）是 14 个拥有大量与森林有关的项目大型国际组织和秘书处做出的自愿性安排，这些组织和秘书处包括：国际林业研究中心、粮农组织、国际热带木材组织、全球森林科学合作网、生物多样性公约、全球环境基金、联合国防治荒漠化公约、联合国森林论坛、联合国气候变化框架公约、联合国开发计划署、联合国环境规划署、世界混农林业中心、世界银行、国际自然保护联盟）。

<sup>111</sup> Larson 等，同上。

<sup>112</sup> Andersen 2011。

<sup>113</sup> Sundelin 2007。

248. 权属、权利和获取方面有一个非常重要的问题同时与林业和农业有关：森林正在快速消失；而导致毁林的主要直接原因就是农业扩张。导致这种状况的因素有政府政策，或政府政策执行不力。这包括法律失当、土地管理不善、腐败（这会怂恿非法开垦林地）、现有防止毁林法律的执行能力不足等。1980 至 2000 年间，约 80% 的新开垦农地都与毁林行为有关<sup>114</sup>。农地扩张与林地权属、权利和获取问题之间显然有着紧密联系。因此，对于那些负责处理所谓“抢地”问题的人来说，毁林问题应成为一大关注对象。而粮农组织内部却并未做到这一点。
249. 由于森林砍伐的主因在于农业扩张，因此，宽泛地说，上文中的观点与联合国“减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量（REDD）”合作计划以及权属、权利和获取问题均存在有趣的紧密联系。关于 REDD 计划，目前的思路预示，全世界将向森林所有者支付大量费用（环境服务费，简称 PES），只要他们同意保护森林，使碳得以储存其中。但这也导致了一系列问题，如林权归谁所有、习惯权利如何处理、森林公有的情况下如何支付，此外还有一个更根本的问题，即森林储存的碳归谁所有。权属不明已成为实施强有力 REDD 计划的障碍。如果 REDD+ 计划想要取得成功，就必须做更多工作来厘清碳的所有权。粮农组织已认识到了这一点<sup>115</sup>。考虑到自身在联合国 REDD 计划中的作用，粮农组织应加大对这一问题的重视。
250. 更宽泛地说，森林权属、权利和获取相关工作面临的一大挑战和机遇与气候变化有关，也与气候变化同 REDD 计划及扩大造林、再造林和退化土地修复（ARRDL）之间的联系有关，造林、再造林和退化土地修复（ARRDL）的目的在于吸收更多的碳，减轻具有丰富生物多样性的天然林面临的压力<sup>116</sup>。在一些案例中，粮农组织正与其他致力于 REDD 计划和造林、再造林和退化土地修复工作的组织开展有效合作<sup>117</sup>。
251. 在 REDD 计划与造林、再造林和退化土地修复工作（ARRDL）中，权属、权利和获取问题也是核心问题和重要问题。就 REDD 计划而言，穷人要想得到环境服务费，也就是指不去砍伐自己的土地或依法管理的土地上的森林，他

---

<sup>114</sup> Gibbs 等 2010。

<sup>115</sup> 参见粮农组织 2011。《世界森林状况》，第 63 页。

<sup>116</sup> 参见 Gregersen 等 2011。

<sup>117</sup> 参见粮农组织最近主办的一次专家会议的文件，该会议主题为“农业与林业部门的土地权属问题及实施气候变化减缓政策的要求”。2010 年 11 月 15 日至 17 日于罗马召开。粮农组织，罗马。关于本次会议背景的文件，参见 <http://www.fao.org/climatechange/65623>。本次会议由粮农组织与“减少发展中国家毁林与森林退化所致排放量（REDD）计划”及“农业减缓气候变化（MICCA）项目”共同举办。

们就必须对树木及存储于其中的碳拥有合法、安全、长期的权属<sup>118</sup>。否则，碳抵消市场和一些政府就可能不愿与林区或林缘的贫困社区签订长期合约来要求他们不要砍伐森林，因为如果森林及其中所蕴含的碳的所有权不明晰，此类合约就不具备法律约束力。

252. 就造林、再造林和退化土地修复工作（ARRDL）而言，如果人们不能享有土地产出产品的安全、长期所有权（至少长到让他们从自己的投资和相关活动中获益），他们就缺乏积极性，不愿通过造林和修复天然林及其他土地来改善退化土地或树木遭伐光的土地。
253. 农业、粮食安全与森林之间的另一联系是农林兼作和林缘耕作。此类系统也是粮农组织的一个直接关注对象。最近一项研究估计，如果按树木覆盖率超过农田面积的 10% 来定义，那么农林兼作现象就非常普遍，占全球农田总面积的 46%，影响着 30% 的农村人口。根据我们的数据，这代表着超过 10 亿公顷的土地和 5.58 亿人。在东南亚、中美洲和南美洲，农林兼作尤为普遍<sup>119</sup>。
254. 由于多种原因，权属、权利及获取方面的挑战与机遇在农林兼作系统中变得十分重要。首先，要想让农民具有在农田植树的积极性，就必须给予他们长期、安全的权属，因为树木只能在较长时间后才会产生主要收益。其次，大多数在林区和林缘居住的农民对附近森林的依赖性很强，从中获得野生动物肉类（蛋白质）、薪柴和用于制作家具、房屋、棺材及一系列其他必需品的木材。如果剥夺了林区农民对林区的权利及获取机会，转而将其划归大型商业项目，甚至划归 REDD 项目，就会给林区农民造成极大困难，导致贫困范围扩大。
255. 考虑到上述情况，现有的与正在出现的，与粮农组织战略目标 E 尤为相关的森林权属、权利和获取相关主要挑战与机遇包括：
  - a) 扩大森林权属改革一首先要加大向当地社区和农村贫困居民分配公有森林的力度<sup>120</sup>，包括解决土著居民的土地诉求，即协调习惯林权与法定林权之间的关系；
  - b) 引进更广泛的补充性支持项目（如技术援助、市场准入等），使新的权属安排能帮助人们实现生计多样化和改善生计，并通过综合途径解决贫困、生物多样性保护、毁林和森林退化等问题；
  - c) 扩大与改善治理过程中与如下问题有关的各方面工作：执行现有法律、消除腐败与非法活动（它们是林业中影响当地林区贫困居民权利的主要问题）、确保林业改革的利益公平分配，等等<sup>121</sup>；

---

<sup>118</sup> 参见 Markelova 和 Meinzen-Dick 2009。

<sup>119</sup> Zomer R 等 2009。

<sup>120</sup> 参见 Larson 等，同上。

<sup>121</sup> 世界银行 2009。

- d) 帮助各国改善权力下放后的森林资源治理，克服随权力下放出现的权属、权利和获取相关挑战<sup>122</sup>；
- e) 更好地认识人工林集体管理、合作管理和其它森林管理的多种方案，确保通过此类安排过程中所产生的权利和责任，促进权利利益得到公平分配；
- f) 更好地认识林区社区和土著群体拥有的安全权属权利如何有助于减少森林砍伐（如通过环境服务付费机制），而后在诸如 REDD+ 计划等项目中将这种认识运用于实践；
- g) 更好地认识与森林碳权属相关的法律挑战和其他挑战，了解森林碳权属问题应如何与 REDD+ 计划的相关开发活动相互联系起来<sup>123</sup>。

### 森林与权属、权利和获取相关工作：粮农组织的贡献

256. 目前，林业中与权属、权利和获取相关的活动主要由林业部（FO）开展，但自然资源部和发展法处也开展了一些富有成效的相关工作，通过粮农组织“农业减缓气候变化”项目（MICCA）也开展了一些富有成效的相关工作<sup>124</sup>。粮农组织内部上述各部门之间的联系是建立在一种临时性、针对单个项目、个人对个人的基础上，例如由 REDD 计划与粮农组织气候变化、生物能源及权属司（NRC）组织的“2010 年农业与林业部门的土地权属问题及实施气候变化减缓政策的要求专家会议”，又如前文提及的《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》。粮农组织与国际环境与发展研究所合作，已经完成了一份较成熟的林业方面的实施细则草案，作为《自愿准则》的配套。
257. 林业部与气候变化、生物能源及权属司在森林权属方面的良好合作已经推动了森林权属工作的发展。其中包括合作开发了一个森林权属改革能力建设模块，并对模块进行测试，该项协作目前正在与“人与森林中心”（RECOFTC）合作进行。该模块将以第 165 号“林业文件”为基础，用于加强各国的能力建设，帮助各国更好地实施上文提及的《自愿准则》相关的林业实施细则。
258. 粮农组织开展森林权属相关工作的历史十分悠久，主要由林业部负责。多年来，自本次评价期前的很久以来，粮农组织一直通过主要由瑞典国际发展合作署资助的“林业促进当地社区发展”计划，开展与权属、权利和获取相关的大型林业项目。在这项工作中，权属、权利和获取方面的挑战与机遇必然是核心内容。随着粮农组织近年来可用资源的紧缩以及林业项目的缩减，大多数涉及社会林业及权属、权利和获取相关问题的相关工作，都和粮农组织在其他若干领域的工作一样，出现了半途而废的现象。然而，林业项目依然关注权属、权利和获取相关工作，尽管重点已更多地转向区域层面。过去几年，从事权属、权利和获取相关工作的员工要么被调往实地，要么被转到其他部门工作。目前，林业部内部处理森林权属问题的人手十分短缺。

---

<sup>122</sup> 参见 Pierce-Colfer 和 Capistrano 2005。

<sup>123</sup> 参见《2011 年世界森林状况》（粮农组织）中的章节。

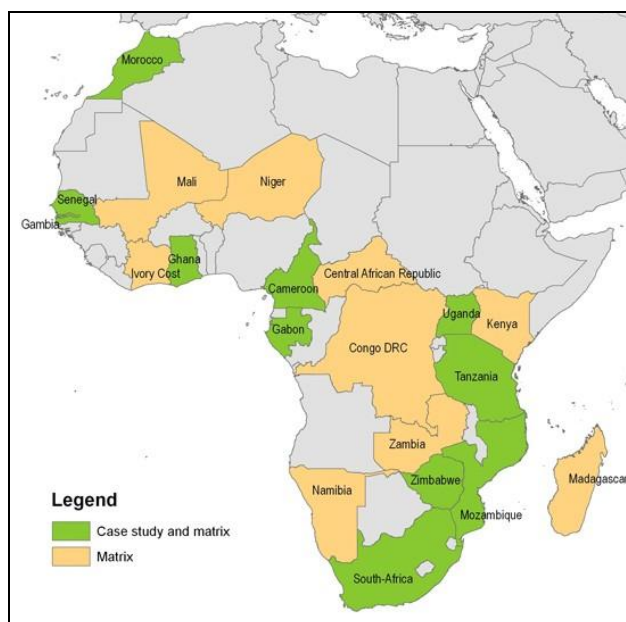
<sup>124</sup> 参见 Seeberg-Elverfeldt 2010; Varming, M. 等 2010。



## 与森林权属相关的近期规范性工作

259. 粮农组织在过去五年左右的时间内一直从事一些与森林权属、权利和获取直接相关的非常有用的相关规范性工作。其中三项主要工作包括：《自愿准则》制定过程中与林业相关的工作、与林业相关的《自愿准则》实施细则<sup>125</sup>以及 2011 年粮农组织第 165 号林业文件《改革森林权属：问题、原则和过程》。最后一份文件具有综合性和全面性，由两位顾问编写，期间林业部员工和 2010 年召集的一组同行专家就文件初稿的审议投入了大量精力。
260. 林业部近期开展了大量与森林权属、权利和获取相关的区域性工作，其中包括一系列为了解发展中地区森林权属状况而做的研究，先从研究南亚和东南亚开始，进而转向非洲、拉丁美洲、中亚、高加索地区和俄罗斯联邦<sup>126</sup>。
261. 例如，对非洲的研究涉及 20 个国家。该地区已实施了一系列举措，包括赋权给当地社区，将决策权下放到当地政府，加强私营部门在森林管理中的参与等。研究的目的在于帮助人们更清楚地了解这些趋势及其对可持续森林管理及扶贫的影响。已从 17 个国家搜集到详细的量化信息，而来自 11 个国家的 11 项案例研究又为这些信息提供了补充，详情如图 IV-1 所示。

图VI-1：森林权属、权利和获取相关研究所涉及的非洲国家



<sup>125</sup> 《如何设计负责任林业权属治理：实用指南》。初稿。非分发稿，2011 年 6 月。由联合国环境与发展研究所和粮农组织联合编写。

<sup>126</sup> 粮农组织 2006。“林业发展所需的权属安全：了解南亚和东南亚的森林权属状况”。粮农组织，曼谷，2007；粮农组织 2006。“了解南亚和东南亚的森林权属”。林业政策与机构工作文件第 14 号。罗马：粮农组织；粮农组织 2008。“了解非洲的森林权属：森林权属多样化的机遇与挑战”。林业政策与机构工作文件第 19 号。罗马：粮农组织；粮农组织 2009。“拉丁美洲国家的森林权属状况”。林业政策与机构工作文件第 24 号。罗马：粮农组织；粮农组织 2010。“西亚与中亚、高加索地区与俄罗斯联邦的森林权属状况”。林业政策与机构工作文件第 25 号。罗马：粮农组织。



262. 如前文所述，粮农组织还通过参与联合国 REDD 计划，深入参与了与森林及气候变化相关的权属、权利和获取相关工作。人们认为，此项工作与粮农组织在知识创造及传播方面的使命相关，并且还有助于人们深刻认识到澄清权属、权利和获取相关事项的重要性，特别是确立碳权属及权利的合法地位的重要性，因为要想使碳市场得到有效发展，这就是一个必要条件。目前尚不清楚的是，此项工作会如何推进，以便为在国家层面确立碳权属与权利做出具体贡献。
263. 粮农组织“全球森林资源评估”于 2005 年开始就参与此项活动的各国的森林权属数据进行较为详尽的报告，每五年发布一次。目前的 2010 年度评估报告包含了关于这些国家的更为详尽的权属信息<sup>127</sup>。

#### **包含森林权属、权利和获取相关内容的近期实地项目**

264. 仅有的一个被明确列为森林权属、权利和获取相关项目的实地项目是在中国<sup>128</sup>。该项目通过在六个试点省份强化集体林管理方面的政策、法律和制度，为中国的集体林权改革提供支持。该项目由欧洲委员会（EC）资助，中国国家林业局负责实施，粮农组织负责提供技术支持。项目推动了中国内部以及中国与其他国家之间开展林权改革的知识与经验交流。在该项目的赞助下，一系列能力建设活动现已开展。
265. 粮农组织中国项目的总体目标是通过促进正在进行的集体林权改革，增强森林管理的可持续性，改善中国农民的生计。粮农组织的作用是在四个方面提供建议：
- 发展林农合作社；
  - 规范森林产权与土地使用权及其交易行为；
  - 参与性可持续森林管理；
  - 在中国内部和与其他国家分享知识与经验。
266. 这是一个重要项目，因为该项目的潜在益处是非常巨大的，中国大量人口能从中受益，中国的森林质量也能受益。据项目文件显示，集体林地占中国全部林地的 58%，有望为农民生计作出巨大贡献。最近，中国政府已开始推动集体林权制度改革，其重点是将土地使用权和森林所有权划给个体农户。这将有损于农户利用集体林地和森林创收，改善自身生活。目前正在进行的林权改革将把 1.67 亿公顷林地分配给农户，预计约有 5 亿农民将从中受益。全部集体林中约 35% 现已转划给个体农户。

---

<sup>127</sup> 参见国别报告。<http://www.fao.org/forestry/fra/67090/en>

<sup>128</sup> 项目 GCP/CPR/038/EC：“为中国集体林权改革提供政策、法律和制度框架方面的支持，促进知识交流”。

267. 根据欧洲委员会最近的一份监测报告<sup>129</sup>，该项目十分符合中国的需要，目前正在按计划实施。然而，监测小组也认为，“该项目要想产生积极影响，还需满足一个重要条件，即相关指导方针/法规必须由有关部委评审并通过，从而将经验推广到其他地区。前景是好是坏，在一定程度上取决于这些方针/法规是否得以有效制定、是否能够及时交付。由于目前森林土地监管工作缺乏统一性和高效率，因此该项目的潜在影响将是巨大的，它不仅能保障更加完善的森林管理，还能反过来为数百万人增加经济机会，避免他们为改善生活而采取不可持续的方式利用森林资源。然而，由于缺乏一种战略或保证来确保上述方针或法规能在森林权属改革中得以考虑，这种潜在益处又被淡化了。”这项条件目前仍未得到满足。总之，监督小组对该项目的评价要高于平均水平。
268. 就与森林权属、权利和获取相关的其他项目工作而言，需要注意的是，虽然权属、权利和获取方面的权属改革和相关工作并未在其他林业实地项目的名称中出现，但实际上其他项目都在大量开展此类改革和工作，例如，这些项目会涉及社区林业、森林政策与治理、可持续森林管理以及森林与气候变化等内容。具体实例如下：
269. 在**越南**的一个大型农林兼作项目<sup>130</sup>中，权属、权利和获取方面的相关焦点在于，将贫困家庭新近获得的土地和森林合法权利转化为有效的经济权利。越南一直在进行大规模土地改革，公有土地上的森林以及退化林地被分配给贫困农民和村庄，而农民和村庄有责任将它们改造成以可持续方式管理的生产性经济资产。土地所有权（通过政府向农民发放土地使用证或“红本”实现）为农林兼作的发展提供了长期动力。另一种必要的补充性激励机制就是生产体系知识与信贷渠道和市场渠道，这些均是该项目想要直接解决的问题。正如本评价报告在多处强调指出，这些都是将土地的物质权利转化为有效经济权利过程中的必需步骤。粮农组织的一大比较优势就是，它有广泛的知识有能力帮助各国创造必要条件和充分条件，让人们从经济上有效获得权利。要想实现可持续的扶贫和粮食安全，从经济上有效获取权利是一项必备条件。
270. 在**蒙古**的一个大型林业项目<sup>131</sup>中，六项预期成果中有三项与权属、权利和获取方面的挑战与机遇直接相关：
- 森林使用者群体的愿望和地方性举措将得到支持，从而确立有关森林生态系统的更为正式的协议/所有权，促进森林生态系统的可持续管理（将权属、权利转让给当地群众，或确保他们获取森林资源）。

---

<sup>129</sup> 欧盟。2011年4月22日。监测报告 MR-139641.01。

<sup>130</sup> 项目 GCP-VIE-035-ITA：“通过市场导向型农林兼作减轻广南省的贫困状况（后续阶段）”。

<sup>131</sup> 项目 GCP-MON-002-NET：“蒙古国森林地区参与式自然资源管理与保护的能力建设与制度建设”。

- 将调整国家法律和法规，以便在全国范围内为地方层面的森林相关资源管理工作创造有利环境（将制定和颁布必要法规，明确当地人民在森林资源可持续管理方面的权利、获取及义务）。
- 通过创造创收机会以及可持续使用林产品以满足日常需要，改善农村人口的生计（这是创造有效经济权利的一项条件，而有效经济权利有助于实现可持续扶贫和粮食安全）。

271. 在**柬埔寨**的一个林业项目<sup>132</sup>中，项目的一条主要论证理由是：“项目结束时，生态环境较脆弱的东北部地区目标社区的权属权利将得到巩固，社区生计得到改善，包括土著社区。”
272. 在农发基金与粮农组织在**尼泊尔**联合开展的一个技术援助项目<sup>133</sup>中，“项目的主要目标是提高租赁式林业与畜牧业发展项目的有效性，为林业部提供支持，并支持该国租赁式林业扶贫项目的实施、制度化与推广”<sup>134</sup>。
273. 在**非洲**，有一个区域性项目涉及权属、权利和获取相关内容，项目名为“加大非木材林产品对中非国家扶贫与粮食安全的贡献（GCP/RAF/441/GER）”。该项目首先要解决的问题是“监管非木材林产品商业开发的权属权利和法规不完备或不存在”。该项目的目标之一是“通过增加合法取得的森林使用权和非木材林产品使用权，减低初级资源使用者的生计脆弱性”。
274. 也有一些项目专注于通过确立权利人的合法地位，减少那些直接影响有效经济使用权的非法活动，即通过确立权利人的合法地位，从而间接增强他们的资源权利和有效的经济权利。例如，名为“非洲、加勒比和太平洋国家的森林法律实施、治理与贸易支持项目（FLEGT-ACP）”的跨区域项目<sup>135</sup>中，就通过有针对性地呼吁非洲、加勒比和太平洋成员国提出项目建议书，从中确定一系列活动，由项目提供支持。
275. 因此，许多林业项目都涉及与权属、权利和获取相关的挑战与机遇，有时是直接开展，有时是通过粮农组织帮助各国确保“从经济上有效获得”土地和其他资源的过程中间接开展，因为粮农组织认定这些权利是实现贫困农村人口可持续扶贫与粮食安全的必要条件。

---

<sup>132</sup> 项目 GCP-CMB-034-SPA：“加强以社区为基础的林业管理与利用，改善柬埔寨农村人口的生活”。

<sup>133</sup> 项目 GCP-NEP-062-FIN：“对租赁式林业与畜牧业项目的技术援助支持”。

<sup>134</sup> 租赁式林业为社区中最贫困的人口提供长期可靠的林地权属，鼓励他们通过劳动力投入获得大部分收益。租赁式林业与畜牧业项目为我们展示了一条途径，能改良退化林地，改善最贫困人口的生计，同时改善环境。

<sup>135</sup> 项目 GCP/INT/064/EC。

## 与外部世界的联系：伙伴、协作与合作

276. 粮农组织林业部与大部分涉及林业事务的国际机构、政府机构以及一些国际性非政府组织有着联系。然而，这些机构和组织中仅有极少数主要专注于处理与权属、权利和获取相关的事务<sup>136</sup>。它们中的大多数只是在自身项目中包含有与森林权属、权利和获取相关的内容。
277. 粮农组织是“森林合作伙伴关系（CPF）”的主席，这是由 14 个开展大量与森林有关项目的大型国际组织和秘书处做出的自愿性安排（包括：国际林业研究中心、粮农组织、国际热带木材组织、全球森林科学合作网、生物多样性公约、全球环境基金、联合国防治荒漠化公约、联合国森林论坛、联合国气候变化框架公约、联合国开发计划署、联合国环境规划署、世界混农林业中心、世界银行、国际自然保护联盟）。该伙伴关系在讨论中时常涉及权属、权利和获取方面的挑战与机遇，例如在制定国际性 REDD+ 国际计划框架时就会涉及此类内容。
278. 在联合国 REDD 计划中，粮农组织是联合国环境规划署与联合国开发计划署的合作伙伴<sup>137</sup>。在粮农组织内部，计划管理由自然资源部和林业部共同负责。负责知识事务的副总干事担任粮农组织内部 REDD 计划指导委员会的主席，而林业部和自然资源部的助理总干事是该委员会的成员。气候变化、生物能源及权属司（NRC）司长和森林管理司（FOM）司长负责相关业务。具体分工如下：自然资源部负责在 REDD 计划中执行粮农组织的“全球性”职能，而林业部负责粮农组织在 REDD 计划中为各国提供国家层面的支持。截止目前，粮农组织的作用还几乎专门局限于测量、报告和验证工作，此外还有一些治理方面的工作。自然资源部的助理总干事担任 REDD 计划政策委员会的主席。
279. 在筹划效果与效率俱佳的国家层面 REDD 项目时，权属、权利和获取是公认的重要内容。目前 REDD 计划共有 29 个伙伴国，遍布非洲、亚太和拉美地区，其中有 13 个国家目前正在接受对国家项目活动的支持<sup>138</sup>。迄今为止，REDD 计划的政策委员会已批准向九个首批试点国家和四个新增国家（柬埔寨、厄瓜多尔、菲律宾和所罗门群岛）拨款共计 5 540 万美元。这些资金能够

---

<sup>136</sup> 此处一个例外是“权利与资源倡议组织”（RRI），一个由专门关注权属、权利和获取相关挑战和机遇的主要非政府组织结成的联盟。粮农组织与该组织的关系一直属非正式性质。

<sup>137</sup> REDD 计划是联合国“减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量”的一项合作举措，于 2008 年 9 月启动，旨在帮助发展中国家制定和实施 REDD+ 国家战略，增强粮农组织、联合国开发计划署和联合国环境规划署的号召力和专业能力。

<sup>138</sup> 这 13 个国家是：玻利维亚、柬埔寨、民主刚果、厄瓜多尔、印度尼西亚、巴拿马、巴布亚新几内亚、巴拉圭、菲律宾、所罗门群岛、坦桑尼亚、越南和赞比亚。

为制定和实施国家 REDD+ 战略提供支持。七个 REDD 计划伙伴国（玻利维亚、民主刚果、印度尼西亚、巴拿马、坦桑尼亚、越南和赞比亚）的国家项目目前正在实施。这些项目大多都有一个共同内容，即森林权属改革和确立。权属确立是一项关键性工作，只有这样才能确定谁应因保护森林免遭破坏而获得偿付以及偿付标准是什么。粮农组织十分清楚，在构建可行的全球 REDD 体系的道路上，依然存在很多权属、权利和获取方面的严峻挑战。而要想最大程度减少国际“漏洞”，就必须构建这种全球体系。

280. 粮农组织在“联合国森林论坛”中发挥着核心的技术作用，该论坛是联合国内部讨论林业问题的机构。粮农组织主要通过“森林合作伙伴关系（CPF）”为论坛提供技术支持。
281. 如前所述，在实施《自愿准则》方面，国际环境与发展研究所正与粮农组织合作，为各类利益相关方编制实用指南，帮助他们改善权属治理，从而使林业更加可持续，为生计做出更大贡献<sup>139</sup>。目前，国际环境与发展研究所正与“森林治理学习小组”<sup>140</sup>协作编制这一指南。此项工作始于 2010 年 9 月，预计于 2011 年 11 月底前结束。

### **粮农组织与野生动物有关的权属、权利和获取相关挑战与机遇**

282. 野生动物肉类为许多农村贫困社区（尤其是非洲的农村社区）提供了重要的蛋白质来源，也通过动物及动物产品贸易为这些社区提供了收入来源。因此，对粮农组织实现可持续粮食安全和减贫目标来说，对利用和获取野生动物的权利管理是一项极为重要的问题。为了在大部分发展中国家建立可持续的野生动物管理制度，就必须对动物贸易进行更好的规范和管控，必须控制狩猎行为，必须开发野生动物管理方面的重大项目。由于野生动物肉类的重要性，野生动物获取权、捕猎权及贸易权方面的任何变化都会对穷人产生重大影响。粮农组织及其伙伴均已清楚地意识到，要想在经济上实现对野生动物的可持续有效获取，就必须满足这些要求。
283. 据统计，在非洲中部，每年消费的森林哺乳动物达 5.79 亿头——去皮后野生动物肉重达 500 万吨。在东亚和东南亚，动物种群锐减相关问题的严重性与人口密度过高、野生动物产品药用的悠久传统以及经济增长过快均有着密切关

---

<sup>139</sup> 国际环境与发展研究所 2011。

<sup>140</sup> “森林治理学习小组”是由目前活跃在八个非洲国家和三个亚洲国家的国内团体与国际合作伙伴组成的一个非正式联盟。该小组致力于将在森林治理领域被边缘化的国家与掌控着森林治理的国家联系起来，帮助双方把事情做得更好。2003 年以来，它一直在开展各项重点研究，开发策略与工具，举办学习活动，并作为一个团队不断努力促成变革。

系。商业化野生动物贸易也对热带地区以外的野生动物种群造成了威胁，例如蒙古国的温带草原和森林就是如此，其原因主要在于中国庞大的市场需求<sup>141</sup>。

284. 野生动物权属、权利及获取工作面临的主要挑战与机遇涉及野生动物狩猎权、捕捉权及获取权制度的建立和管理，而建立和管理这种制度将有利于：(a) 生物多样性保护；(b) 对野生动物实施可持续且稳定的捕获和管理，以便满足当地人口的长期食物需求；(c) 确保捕获野生动物的行为不对林区人口和其他相关方产生不良影响；(d) 尽量减少野生动物对当地村庄和庄稼造成的破坏<sup>142</sup>；(e) 野生动物驯化。

#### **野生动物与权属、权利和获取相关工作：粮农组织的贡献**

285. 野生动物相关的权属、权利和获取挑战与机遇同渔业和水产养殖业面临的挑战与机遇既有相似之处，也有明显的不同之处。粮农组织从林业和农业角度，从以人为中心的视角出发看待野生动物和保护区问题。海洋渔业被放到一整套与海洋有关的条约和协议的框架下看待，而在这一框架下，权属、权利和获取相关挑战与机遇就与野生动物的相关挑战和机遇有很大不同。然而，就内陆渔业而言，其权属、权利和获取相关问题就与野生动物十分相似。水产养殖业面临的权属、权利和获取问题与人工林非常相似。在这些领域，不同司和不同部之间有很多协同配合和相互学习的机会。与野生动物有关的主要工作由林业部负责，粮农组织内部负责畜牧的部门和其他部门也与这些工作有联系，粮农组织各区域办事处也在该领域具有强有力的项目，尤其在非洲。
286. 粮农组织林业部在野生动物与保护区管理方面的工作旨在保护野生动物群落及其天然栖息地，并通过与主要国际伙伴合作，开展规范性工作和实地项目活动，以此改善发展中国家农村社区的生计。具体活动包括研究资料、政策建议、准则、最佳做法及其他教育资源的编写、出版和传播；对区域网络的支持；实地项目的设计和实施；技术研讨会、专家会议及信息通报活动的组织和参与；能力建设与培训。
287. 自粮农组织启动野生动物项目后的过去几年中，粮农组织与权属、权利和获取相关的野生动物工作涉及：
- 野生动物饲养；
  - 人类同野生动物之间的冲突；
  - 狩猎旅游，生态旅游和利益共享。

---

<sup>141</sup> <http://www.fao.org/forestry/67287/en>

<sup>142</sup> 这一点至关重要，因为如果村民的作物和村庄受到大面积破坏，他们将会忽略可持续管理和分配给他们的权利。

288. 目前的活动专注于与农业、粮食生产和扶贫直接相关的话题，如：

- 生态旅游；
- 人类同野生动物之间的冲突；
- 野生动物政策与法规；
- 保护区设计与管理；
- 野生动物保护与可持续管理；
- 出于食用和非食用目的的不可持续/非法野生动物捕杀和贸易；
- 气候变化对野生动物和保护区的影响；
- 人类、野生动物、畜牧业、生态系统之间的疾病动力学；
- 野生动物驯化。

然而，由于各项工作之间存在复杂的相互作用，不能将它们分开处理。

289. 在未来，气候变化对野生动物的影响将成为粮农组织一项日益重要的领域，而且这一领域内有一些十分特殊的权属、权利和获取相关工作需要处理。粮农组织称：

“随着全球平均气温持续上升，我们必须制定战略、政策和方针，以保护生态系统及无法适应环境变化的物种。这或许包括变更保护区边界，通过野生动物走廊保证保护区之间有更好连接。但或许还需要采取更加激进的措施，如调整或新创栖息地，整体迁移动植物种群。此外，减少由人类造成的其他压力的措施也将有助于减轻景观、生态系统和物种的总体脆弱性，并增强它们对气候变化的适应能力。在此项工作中，粮农组织与相关组织合作，通过规范性工作和实地项目活动，协助成员国减轻气候变化对野生动物和保护区的影响，造福农村社区”<sup>143</sup>。

#### **与野生动物权利和获取相关的近期规范性工作**

290. 与野生动物可供量和获取直接或间接相关的粮农组织近期规范性工作包括：

- 编写旨在促进生物多样性有效管理的出版物；
- 应各国提出的要求提供技术建议和技术援助；
- 与伙伴开展合作，解决森林野生动物不可持续利用的问题（例如野生动物危机）；
- 与伙伴开展合作，制定和实施多种战略，防止或减轻人类同野生动物之间的冲突，并推广最佳做法。

291. 这里举一个与权属、权利和获取相关的规范性项目的实例。粮农组织与农业研究促进发展国际合作中心（CIRAD）、世界自然基金会（WWF）、本土资

---

<sup>143</sup> <http://www.fao.org/forestry/67289/en>



源共同区域管理方案（CAMPFIRE）及其他伙伴合作，已研发出一套解决人类与野生动物之间冲突的工具包。该工具包提供了多种措施，有助于解决、预防和减轻人类与野生动物之间日益加剧的冲突，目前工具包正在非洲南部测试。设计该工具包的目的不仅是保护人类及其牲畜、庄稼免受动物侵害，同样重要的是，它还保护动物免受人类侵害。该工具包中包含政策、战略和实用技巧，促使日益紧密的共居关系变得对所有各方都更加安全。工具包作为一种通用战略，强调通过加强土地利用规划来防止冲突。

292. 发展法处一直在积极编写与野生动物权属、权利和获取相关法律问题有关的文件。最近的一些工作包括：2008 至 2010 年间，粮农组织法律办公室出版了五份重要文件，涉及野生动物法规以及向非洲、大洋洲和撒哈拉以南非洲的穷人赋权<sup>144</sup>。
293. 此外，粮农组织旗舰出版物《森林产品年鉴》最新一期就包含有多篇与森林、人类和野生动物有关的文章<sup>145</sup>。
294. 大部分规范性工作是与其他组织合作完成的。一个很好的例子就是新近制定的关于在牲畜与野生动物必须共存的情况下开展参与式土地利用规划的一套准则<sup>146</sup>，该准则由粮农组织与其他五个组织（非洲野生动物基金会、国际畜牧研究所、坦桑尼亚政府、全球环境基金、世界银行）共同制定。制定该准则的目的是帮助社区和地方层面及国家层面的决策者依据可靠信息，就土地利用、商业风险以及牧区（尤其是数世纪以来牲畜与野生动物一直共存的马赛草原和东非其他半干旱地区）公共政策做出选择。
295. 粮农组织承担着重要责任，为与野生动物有关以及与权属、权利和获取相关的其它野生动物主题有关的会议充当召集者、推动者和支持者。表 VI-1 列出了粮农组织自 2008 年以来召集、推动和支持的一系列国际会议。

**表VI-1：由粮农组织支持的与野生动物及野生物种驯化有关的会议和活动（2006—2011年）**

会议/活动	日期	地点
野生动物与保护区管理工作组第十六次会议	2006 年 3 月	莫桑比克马普托
摩洛哥大型野生动物发展 Valorisation de la grande faune sauvage au Maroc	2006 年 12 月	摩洛哥拉巴特
野生动物与保护区管理工作组第十七次会议	2008 年 2 月	苏丹喀土穆

<sup>144</sup> <http://www.fao.org/legal/prs-ol/paper-e.htm>

<sup>145</sup> 《森林产品年鉴》总第 236 期, 第 61 卷, 2010 年第三期。

<sup>146</sup> 粮农组织、非洲野生动物基金会、国际畜牧研究所、坦桑尼亚、全球环境基金、世界银行 2009。



会议/活动	日期	地点
完善政策、制度、法规和实践，促进野生动物资源可持续利用和保护	2009 年 3 月	捷克共和国 布拉格
野生动物保护和保护区管理近东区域研讨会	2009 年 5 月	叙利亚大马士革
联络组关于野生动物的专题会议	2009 年 10 月	阿根廷 布宜诺斯艾利斯
非洲林业和野生动物委员会第十七届会议：入侵物种及其对非洲森林与野生动物影响的经济相关性	2010 年 2 月	刚果共和国 布拉柴维尔
中亚和高加索地区野生动物与野生动物疾病管理的社区参与	2010 年 9 月	哈萨克斯坦 阿拉木图
热带森林野生动物的狩猎、贸易与管理	2010 年 10 月	意大利罗马
人类与野生动物之间的冲突	2010 年 10 月	意大利罗马
国际狩猎和野生动物保护理事会第五十八届大会	2011 年 5 月	俄罗斯圣彼得堡
研讨会：基于社区的自然资源管理与出口国对《濒危野生动植物种国际贸易公约》所列物种的保护和可持续发展的关联	2011 年 5 月	奥地利维也纳
《生物多样性公约》野生动物联络组与《濒危野生动植物种国际贸易公约》中非野生动物工作组的联席会议	2011 年 6 月	肯尼亚内罗毕

### 包含野生动物权属、权利和获取相关内容的近期实地项目

296. 为应对刚果盆地的野生动物危机，一个由全球环境基金资助、粮农组织牵头的项目正在加蓬、刚果共和国、刚果民主共和国和中非共和国的 16 个试点地区引入基于社区的野生动物管理做法。如今，在大型中心城市巨大需求的驱动下，刚果盆地的野生动物捕猎量急剧增加，结果导致不可持续的捕猎现象。这影响到了很多受保护的濒危物种，如大猩猩、黑猩猩、倭黑猩猩，并且成为中非地区生物多样性的主要威胁。该项目以如下三项内容为基础：

1. 在四国中确立参与式野生动物管理法律框架；
2. 开发和使用简单有效的参与式野生动物管理工具；
3. 为保证参与式野生动物管理长期可持续性而进行的能力建设。

本项目的目的是在试点地区展示，基于社区的野生动物保护与管理能够成为一种可行且最有效的战略，用以保护刚果盆地的野生动物、森林生态系统与生物多样性的完整性。

297. 包含权属、权利和获取相关内容的其他近期实地项目活动与正在实施的实地项目活动包括<sup>147</sup>：

<sup>147</sup> 要注意，这些项目大部分涉及不止一个国家，且部分项目包含规范性内容，如包含能够产生各国通用产品（工具、指南等）的活动。

- 关于保护区管理与野生动物贸易的中非世界遗产森林举措项目，与联合国教科文组织、各国政府和自然保护领域的国际非政府组织联合开展；
- 审核和修订塞尔维亚的野生动物法律法规；
- 摩洛哥的一个有关可持续旅游、狩猎、野生动物管理及规划的项目；
- 为莫桑比克的野生动物和保护区有效管理提供支持。

这些项目主要专注于区域或国家层面，并在这些层面上组织开展，其原因是总部的林业部仅有一名专业人员利用自己部分工作时间兼任处理与野生动物权属、权利和获取相关事务。

### 与外部世界的联系：伙伴、协作与合作

298. 粮农组织已与各国政府以及国家性、区域性和国际性组织及网络建立了紧密的伙伴关系，尤其是在中非地区，以解决与野生动物资源可持续管理有关的问题，并寻求既能保证野生动物保护和可持续利用，又能改善贫困农村人口经济机会的可行方案。
299. 粮农组织已与国际狩猎和野生动物保护理事会建立了战略伙伴关系，协助南高加索地区和中亚地区国家保护其丰富的生物多样性，尤其要营造一种有利环境，促使这些国家丰富生物多样性的可持续利用为其国家和地方经济带来好处。此项合作于 2006 年开始于布拉格，现名“中亚和高加索地区野生动物举措”。该伙伴关系已编写出多份技术文件，使粮农组织能够通过伙伴关系充分利用自身资源<sup>148</sup>。
300. 粮农组织在野生动物相关事务上与多家其他组织开展合作，如国际野生动物贸易研究组织（TRAFFIC）、国际狩猎和野生动物保护理事会（CIC）、国际林业研究中心（CIFOR）、联合国环境规划署（UNEP）、《保护野生动物迁徙物种公约》（CMS）和国际自然保护联盟（IUCN）。多数伙伴关系涉及权属、权利和获取方面的某些内容，因为野生动物权利和获取在大多数专注于野生动物管理的项目中都是基本内容（获取权太少或太多都会导致过度捕杀和野生动物资源管理的不可持续性）。在这些问题上与粮农组织开展合作的其他组织包括农业研究促进发展国际合作中心（CIRAD）、全球环境基金（GEF）、非洲野生动物基金会（AWF）、国际畜牧研究所（ILRI）、世界银行、濒危野生动植物物种国际贸易公约（CITES）、本土资源共同区域管理方案（CAMPFIRE）、世界自然基金会（WWF）和生物多样性公约（CBD）。

---

<sup>148</sup> 参见国际狩猎和野生动物保护理事会网站上的例子，网址：<http://www.cic-wildlife.org/?id=412>

## 与渔业有关的权属、权利和获取相关挑战与机遇：海洋及内陆捕捞渔业和水产养殖业的相关权利及获取

301. 全球水产品消费量在持续增加。据一项对目前至 2020 年全球水产品供应量和需求量变化的研究预计<sup>149</sup>，全球食用水产品的消费量和产量将每年增长 1.5%。据预计，满足日益增长的需求将主要靠水产养殖产量的增长，且其中大部分来自于发展中国家<sup>150</sup>。虽然全球捕捞渔业的总体增长预计将几乎保持恒定，但发展中国家的捕捞渔业将继续增长，抵消发达国家捕捞渔业的下滑<sup>151</sup>。
302. 水产品在某些地区日益变得稀缺，且传统捕捞业中存在过度捕捞，同时水产养殖业又在快速增长，特别是在发展中国家，这样的前景会对权属、权利和获取相关的挑战和机遇带来影响，而权属、权利及获取相关的挑战和机遇对于创造可持续发展的渔业资源、帮助满足发展中国家数百万贫困人口的粮食安全需求和实现减贫是非常重要的。
303. 就海洋捕捞渔业管理而言，目前权属、权利和获取相关工作的一项重点是有关获取权、排斥和非法捕鱼的国家与国际捕捞渔业协议。就内陆捕捞渔业管理而言，重点是基于权利的（集体和个人）捕捞准入。在研究集体和个人的基于权利的方法时，主要关注的内容是：排他性、安全性、耐久性、可转让性和可分割性。
304. 当焦点转向传统的农场或陆地水产养殖系统时，权属问题就涉及到土地所有权和权属稳定，这是农场鱼塘和商业化农场渔业活动的基础。这些问题基本上与农地的权属、权利和获取相关工作面临的问题相同，只不过水产品是在土地上“生产”的另一种作物。但也有湖泊和海洋水产养殖业，而且这类水产养殖业增长得更快：

“多数专家同意，水产养殖业未来的扩张主要发生在海洋中，无疑将进一步向外海发展，甚至直至公海。然而，水产养殖治理在各国管辖的海域内就已经面临严重问题，如果扩展至公海，问题就可能演化成挑战，因为有关国际公法和条约的现行规定几乎没有就在这些海域开展水产养殖活动提供任何指导性意见。公海水产养殖的监管似乎是一个真空地带”<sup>152</sup>。

305. 因此，可以看到两组权属、权利和获取相关挑战，即海洋和内陆捕捞渔业以及水产养殖业的权属、权利和获取挑战，正日益紧密地相互联系起来。当水

---

<sup>149</sup> Delgado 等 2003。

<sup>150</sup> 目前，水产品消费中大约 50%来自水产养殖业（《2010 年世界渔业和水产养殖状况》）。

<sup>151</sup> 从 70 年代到 90 年代中期，发达国家的捕捞业以年均 2.4% 的速度下滑。

<sup>152</sup> 粮农组织，《2010 年世界渔业和水产养殖状况》。粮农组织渔业及水产养殖部向评价组指出，这一增长主要涉及较发达的中等收入国家。

产养殖活动在内陆或海洋水体中开展，而不是在养殖场和商用鱼塘中开展时，权属、权利和获取相关问题就变得更加复杂。

306. 在海洋及内陆湖泊和河流捕捞渔业中存在着权属、权利和获取相关事务与就业之间的间接联系。就业能提供收入和生计机会，使得人们有可能获取水产品，为家人提供食物和蛋白质。粮农组织指出：

“渔业是世界上数百万人收入和生计的来源。与渔业产量强劲增长相关，捕捞渔业和水产养殖领域的就业机会在过去 30 年大大增加，自 1980 年起平均年增长率为 3.6%。根据 2008 年的最新研究，有 4 490 万人全职或更多情况下兼职直接从事捕捞渔业或水产养殖。这一数字比 1980 年的 1 670 万人增长了 167%。渔业领域的就业增长快于世界人口增长和传统农业就业增长。2008 年的 4 490 万人占全球在经济上参与广义农业领域活动的 13 亿人的 3.5%，而 1980 年这一比例为 1.8%”<sup>153</sup>。

307. 显然，从粮食安全的角度看，这种就业方式是一种重要的改善生活的手段，因为人们可以通过现货市场或通过自己的捕鱼活动获取水产品。因此，对粮农组织来说，它是一个重要的与获取相关的问题。

308. 与捕捞渔业的权属、权利和获取相关的一个最严重的问题是非法捕鱼。它直接影响合法捕鱼权持有人在各种渔场对鱼类的获取。查达姆研究所非法捕鱼项目报告说，非法、不报告和不管制捕捞活动（IUU）是一个严重的全球性问题，也是阻碍世界渔业可持续发展的主要障碍之一。每年的非法、不报告和不管制捕捞活动价值高达 100—235 亿美元，因而造成财政收入上的重大损失，特别是对世界上最贫穷的一些国家而言，因为渔业是这些国家重要的食物、生计和收入来源<sup>154</sup>。此类捕捞活动对人类的鱼类资源合法权利和获取也有巨大影响。

309. 最后，还要看到与小型渔业相关的权属、权利和获取相关挑战和机遇。据估计，小型渔业对世界海洋和内陆渔获量的贡献超过一半，而小型渔业捕捞的所有产品几乎都直接供人类食用。世界上 2 800 万从事捕捞活动的渔民中有超过 90% 从事小型渔业，它还养活约 8 400 万从事水产品加工和销售相关工作的人。从事小型渔业的人中近一半为妇女。小型渔业部门的重要性是全球范围的，而其在文化和传统方面的多样性是人类遗产的一部分<sup>155</sup>。

310. 渔业和水产养殖业面临的权属、权利和获取相关挑战中，主要的几项重点如下：
- 更好地理解渔业和水产养殖业中就业的可持续性以及它对水产品获取和粮食安全的影响。

---

<sup>153</sup> 同上。

<sup>154</sup> 一位粮农组织渔业官员告诉我们，这一价值仅代表渔获量的损失，不按码头批发价计算，后者可能会高得多。

<sup>155</sup> 文件 COFI/2009/7。

- 更好地将以个体或集体权利为基础的渔业和渔民活动管理方案，同围绕着渔业和水产养殖业更有效、高效和可持续地为减贫和粮食安全做出贡献的更为广义的挑战联系起来。
- 了解如何公平管理好海洋水产养殖业，并符合国家和国际海洋法律，如何使海洋水产养殖业更好地为实现粮食安全和减贫做出贡献。
- 非法、不报告和不管制捕捞活动对合法权利持有者对鱼类资源的权利和获取有着巨大负面影响，因此我们必须更加努力了解此类活动的规模和性质，了解如何更好地管制非法、不报告和不管制捕捞活动。
- 发展有效、高效和可持续的小型渔业，向穷人公平分配捕鱼的权利。

### **渔业与权属、权利和获取相关工作：粮农组织的贡献**

311. 粮农组织在渔业准入系统的开发和权利问题上开展的工作由来已久。然而，在渔业委员会（COFI）最近有关优先领域的文件<sup>156</sup>中，却没有直接提到与鱼类资源相关的“权利”、“权属”和“获取”这些字眼（除了一处重申了粮农组织十一项总体战略目标）。因此可以推断，尽管粮农组织的确在开展与国际渔业法以及渔业管理和捕鱼权获取的“基于权利的方式”相关的一些工作，但目前在渔业委员会看来，这不是一个直接的优先议题。但同时应当指出，渔业委员会长久以来——自 20 世纪 90 年代以来——一直在倡导采取一种基于权利的管理方式。
312. 如果深入挖掘会发现，事实上，权属、权利和获取相关的挑战和机遇对实现渔业及水产养殖部和粮农组织的职责和目标而言都非常重要。渔业及水产养殖部（FI）的一名工作人员说：“权属、权利和获取相关工作对渔业及水产养殖部来说不是一个特定的优先领域，但它其实已包括在其他优先领域之内。它是小型渔业的一项核心内容。”在这一意义上，粮农组织的渔业活动与水资源活动相似：权属、权利和获取相关工作本身并不被单列为优先领域和最终目标，但它却已包含在实现最终产品和产出的其他优先领域之内（例如，分别包含在小型渔业和解决水资源短缺相关工作中）。渔业及水产养殖部正在参与与渔业管理系统相关的工作，其中基于权利的方式是一项核心要素。
313. 捕鱼和水产品是粮食安全和减贫工作中的主要内容。因此，任何夺走合法渔民的机会和侵占他们利益的非法活动都会受到渔业及水产养殖部的关注。因此，该部门一直参与开展与非法、不报告和不管制捕捞活动的管控相关的活

---

<sup>156</sup> 渔业委员会 2011。一稿：《中期计划》与《工作计划和预算》的优先重点和结果。第二十九届会议。2011 年 1 月 31 日—2 月 4 日，意大利罗马。文件 COFI/2011/9。

动，因为此类捕捞活动直接影响到合法权利持有者的利益。对各国造成的损失估计每年在 100 亿至超过 200 亿美元之间。粮农组织的作用是就非法、不报告和不管制捕捞活动相关的技术和业务开展工作，即指导各国政府如何实施许可证制度（例如，通过卫星监测）。在政府预算中，渔业是次要领域，各国需要低成本的解决方案。粮农组织还从事标准的制定工作。目前渔业及水产养殖部正在制作“全球渔船记录”，因为在打击非法、不报告和不管制捕捞活动时，需要更快捷地查阅和核实有关渔船身份的基本信息。

### **与渔业权属、权利和获取相关的近期规范性工作**

314. 最近，渔业及水产养殖部一直积极致力于与渔业权属、权利和获取相关的规范性产品方面的工作。如下文所述，应渔业委员会的要求，渔业及水产养殖部几年来一直就小型渔业的治理开展工作。此项工作与渔业资源的获取以及有助于可持续渔业管理的获取权监管有着紧密关联。本节稍后会就此进行详细讨论。渔业及水产养殖部近期开展的另外主要工作中包括 2011 年 7 月 4—6 日召开的“负责任捕捞渔业权属治理研讨会”。该研讨会在罗马举行<sup>157</sup>，与渔业及水产养殖部参与的《自愿准则》制定工作相关。它由粮农组织渔业及水产养殖部和自然资源及环境部联合发起。在研讨会的筹备过程中，我们曾委托相关部门就全世界海洋、河流和湖泊生态系统中小型渔业的权属和权利问题开展了几项案例研究。此外，还对世界各地的渔民进行了视频访谈，以了解他们对渔业和他们生活的沿岸土地的权属和权利问题的看法。

315. 该研讨会的目标如下：

- 就案例研究交流意见，以突出重要的共同点和分歧，聆听世界各地渔民的声音，并将他们的见解纳入讨论中；
- 就案例研究和渔民意见中提出的权属治理良好做法达成共识；
- 简要审议《土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》的第一稿；
- 就负责任捕捞渔业权属治理的一些核心实施细则提供范围方面的建议，并协助起草工作，为此项工作描绘未来方向，为《保障可持续小型渔业自愿准则》的制定过程做出贡献。

316. 粮农组织就渔业权属、权利和获取相关挑战和机遇开展的规范性工作中，有一些是在渔业部的官方范围以外进行的。促进可持续生计是粮农组织《2000—2015 年战略框架》中的一项关键战略。英国国际发展部（DFID）在五年内

---

<sup>157</sup> 粮农组织 渔业及水产养殖部 2011。“负责任捕捞渔业权属治理研讨会报告”。2011 年 7 月 4—6 日。罗马：粮农组织。

为跨部门的“生计扶持计划”（LSP）提供了 700 万美元。其目标是通过可持续生计方法的有效应用，在国家一级提高粮农组织干预活动的影响。可持续生计方法和“生计扶持计划”中获得的经验教训将帮助粮农组织交付实地计划、政策和制度，更好地为农村贫困人口的生计提供扶持。因此，该计划中包括与渔业和水产养殖相关的权属、权利和获取相关活动。项目已产生了一些重要的规范性产出，多数与其他机构合作完成。

317. 如上文所述，粮农组织于 2008 年开始应渔业委员会的要求，关注“负责任小型渔业，主要通过将全世界的小型渔业利益相关者联系起来。”2008 年举行了一次有关小型渔业的全球会议，题为“保障小型渔业的可持续发展：负责任渔业与社会发展相结合。”此次会议的一个特别重点是保障小型渔民及渔民社区和土著人民对自身赖以生存的沿海和内陆渔业资源的获取和使用权。

318. 粮农组织在 2009 年 10 月举办了一次初始阶段研讨会，以继续推进这项工作，会上由各利益相关者勾勒出了有待解决的关键问题，并讨论如何着手解决这些问题。目前，粮农组织正通过一系列非正式工作组继续此项工作，以确定通过何种方式可以将区域优先领域和需求融入到项目中。权属、权利和获取相关内容一直贯穿在此项工作的全过程：

“……这，在某种意义上，是向 Christy 在 1982 年提出的渔业管理两个主要方面的一个回归：即“……净效益的高效率生产和……利益的公平分配。”展望未来，可以看到各项工作会不断融合到一起。目前不仅要开展集体财产和个人化系统方法方面的工作，现在人们（还）认识到，在捕捞能力（以及解决能力过剩和过度捕捞过程中带来的副产品）管理中也将涉及权属安全和权利问题。从某种意义上说，我们现在已经了解了大量有关渔业管理中需要解决的各类政策、法律、社会和经济问题的信息，我们也了解了基于权利的渔业管理系统的基本内容和原则，而所有这些都应该成为我们设计合理、成功的基于权利的计划中的一部分内容”<sup>158</sup>。

319. 在 2008 年会议上审议的一项主要议题是 1995 年的《负责任渔业行为守则》的实施情况<sup>159</sup>。鉴于非法、不报告和不管制捕捞活动是对渔业合法权利人的一个重大威胁，一篇特别有趣的 2009 年粮农组织报告研究了 1995 年粮农组织《负责任渔业行为守则》的影响。就其中的权属、权利和获取相关内容，作者的结论是：

“此项分析表明，在许多领域，《守则》在实地的实施相对缓慢，但在

---

<sup>158</sup> Metzner 2010。

<sup>159</sup> Hosch 2009。

某些领域，如实施《预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕捞国际行动计划》（IPOA-IUU）方面，各国一直在迅速实施《守则》并按所规定的方式采用相关工具。此项研究还显示，各种各样的利益相关方都对《守则》表示拥护，并做出切实努力实现《守则》规定的目标”<sup>160</sup>。

320. 如前文所述，就与其他资源相关的权属、权利和获取挑战 and 机遇而言，如“减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量（REDD+）计划”范围内的森林碳权问题，渔业及水产养殖部也明确承认，要想努力使渔业在更广义的变革系统中公平地为可持续减贫和粮食安全做出更大贡献，权属、权利和获取相关工作只是一个必要条件，而非充分条件。
321. 将所有这些因素，包括权利和获取相关的挑战和机遇联系在一起的一个规范性产出范例是一本区域出版物，题为“为小型捕鱼户和水产养殖户提供扶持并改善其生计的最佳实践”<sup>161</sup>。
322. 事实上，粮农组织有关渔业的出版物中，很少能在其题目中看到“权利”或“水产品获取”等字眼，但很多出版物，无论是粮农组织总部还是区域出版物，都会涉及到权利和获取相关问题（在许多情况下，它们针对的是发展中国家最为常见的“开放式获取”制度）。
323. 在《守则》发布约 15 年后，渔业及水产养殖部正在参与《自愿准则》制定的筹备和讨论工作，并且“鱼（fish）”这一字眼已出现在该文件的标题中。渔业委员会将在多大程度上赞成《自愿准则》仍是一个问题。一些受访者对没有更多的渔业专家能参与制定《自愿准则》表示失望。

#### 包含渔业权属、权利和获取相关内容的近期实地项目

324. 没有一个实地项目专门侧重权属、权利和获取相关的挑战和机遇。然而，一些项目的确涉及到权属、权利和获取相关内容，有些涉及消除障碍，有些则作为项目的积极目标。例如，巴西的“沿海社区发展计划”<sup>162</sup>宣称，其产出之一就是“开展一项研究，评价项目所在地现有的共同管理体系及策略与传统的管理和使用权，以确定哪些是对渔业可持续发展构成威胁的最主要障碍。”
325. 另一个项目“乌拉圭渔业管理项目”<sup>163</sup>则认识到，由于沿海手工渔业绝大部分属开放式获取，因此过度捕捞的风险非常高。项目活动包括改善渔业资源管理，制定新的《渔业和水产养殖法》，其中也会涉及获取问题。缅甸的一

---

<sup>160</sup> 同上。

<sup>161</sup> 亚洲及太平洋渔业委员会（2010）。

<sup>162</sup> 项目 UTF/BRA/066/BRA。

<sup>163</sup> 项目 UTF/URU/025/URU。



个项目<sup>164</sup>将“促进社区和辅助机构共同开发经批准的红树林渔业和水产养殖共同管理计划”作为首个项目产出中的一部分。此类计划的核心是此类管理产生利益的分配以及管理和获取权分配等一系列敏感问题。另一个在**吉尔吉斯共和国**的项目<sup>165</sup>将“人们每天都能获取安全和高品质的水产品……”作为其首要产出。在一个**南亚和东南亚**的项目<sup>166</sup>中，权属、权利和获取相关内容和影响则贯穿整个项目。其首要产出是：“可持续利用渔业资源的共同管理机制构成一组产出。”这组产出包括：改善信息库、修订国家政策和法规（地方性法规）以及引入渔船登记制度。有效共同管理机制的核心是获取权的分配规则以及对影响获取权合法持有者的非法活动的管控。

326. 一个由挪威资助的全球性大型项目把重点放在“加强发展中国家海洋渔业中对生态系统方法的了解和采用”<sup>167</sup>。项目的长远目标是通过建立可持续渔业管理机制，特别是通过在发展中国家应用生态系统方法，加强区域和特定国家在减贫方面所做的努力，创造条件协助它们实现粮食安全，项目的初期重点是撒哈拉以南非洲地区。在任何存在过度捕捞或鱼类资源减少的渔场和任何目标在于开发可持续渔业管理机制的渔场，权属、权利和获取内容都是重要的考虑事项，而获取权分配就成为控制捕捞量的必要手段。
327. 其他一些渔业项目中也包含类似的权属、权利和获取内容（目标和产出）。因此，在粮农组织与渔业相关的工作中，权属、权利和获取相关活动显而易见是一项核心。

### 与外部世界的联系：伙伴、协作与合作

328. 粮农组织渔业部长期与国际渔工援助合作社（ICSF）开展合作，后者致力于倡导小型渔民社区的权利。国际渔工援助合作社曾积极参与《负责任渔业行为守则》的谈判工作，并已凭借其在粮农组织的正式联络员地位参加了多次粮农组织磋商会和研讨会。特别是在权属、权利和获取相关问题上，国际渔工援助合作社一直在推动渔民组织参与全球性和区域性小型渔业研讨会，并为2011年“渔业权属治理研讨会”做出了贡献。粮农组织员工也参与了由国际渔工援助合作社牵头的有关渔业资源使用权问题的研讨会。
329. 粮农组织计划在未来制定保障小型渔业的自愿准则时，与国际渔工援助合作社及其他民间社会组织开展合作。

---

<sup>164</sup> 项目 GCP/MYA/010/ITA：“沿海红树林生态系统中的可持续小型渔业和水产养殖生计”。

<sup>165</sup> 项目 GCP/KYR/003/FIN：“支持吉尔吉斯共和国渔业和水产养殖业管理”。

<sup>166</sup> 项目 GCP/RAS/237/SPA：“南亚和东南亚区域渔业生计计划”。

<sup>167</sup> 项目 GCP/INT/003/NOR

330. 粮农组织还与世界各地的区域渔业机构（委员会）有着密切联系，这些机构的部分工作内容涉及权属、权利和获取相关的问题，主要是与海洋渔业相关的问题。
331. 粮农组织的其他合作伙伴包括国际海事组织、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国环境规划署、生物多样性公约、世界贸易组织、绿色和平组织、世界自然基金会和国际可持续海鲜组织。

**评价组的看法：粮农组织中与“其它”自然资源（水、森林、野生动物和渔业）有关的权属、权利和获取相关活动**

332. 在下文中，我们将就粮农组织过去五年左右时间里开展的与水、森林、野生动物和渔业等“其它”自然资源的权属、权利和获取相关的工作提出看法。在提出看法前，我们先提出如下总体结论：考虑到与其它自然资源相关的权属、权利和获取工作获得的资源相对较少，因此粮农组织在权属、权利和获取相关工作中取得的成绩相当出色。林业和野生动物领域尤其如此，渔业和水资源领域也很出色。但仅靠对粮农组织正在开展的工作进行简单的回顾，尚不足以全面真实地反映正在进行的、涉及除农业用地和畜牧业用地以外自然资源的权属、权利和获取相关工作。
333. 具体地说，在为《自愿准则》筹集的预算外资金中，仅约 30 万美元专门投入到与水、森林和渔业的权属、权利和获取相关的规范活动中。在此之前，由挪威资助的“穷人法律赋权项目”（LEP）中拨款约 84 万美元，供林业部、渔业及水产养殖部、发展法处、前土地所有制处和性别、平等及农村就业司开展权属、权利和获取相关工作。其中仅约 20 万美元划拨给林业部和渔业及水产养殖部。因此，在评价期内，投入到林业部和渔业及水产养殖部的权属、权利和获取相关工作中的资金总共仅有 50 万美元左右。总体上看，从粮农组织内部划拨给权属、权利和获取相关工作的几乎所有人力资源（由正常计划预算支付费用）都是在时间允许的情况下临时承担此工作。评价期间林业部有一段时间曾有一名该领域的顾问，而气候变化、生物能源及权属司中负责为《自愿准则》进程提供支持的一名人员也将一些时间投入到林业和渔业相关工作中。值得再次强调的是，考虑到官方资金较少，且正式指派给与土地以外的其它自然资源有关的权属、权利和获取相关活动的正常计划专业人员十分缺乏，因此在权属、权利和获取相关领域取得的成就的确令人惊叹。
334. 同时，由于从经济上有效获取资源对于穷人而言极为重要，特别是对实现可持续粮食安全和减贫极为重要，因此评价组一直在思考一个问题：为什么粮农组织不能更积极地争取更多预算外资金，用以开展更多规范性活动和实地活动呢？

## 非权属、权利和获取类项目中的权属、权利和获取相关内容

335. 在确定粮农组织用于权属、权利和获取相关工作的资源时，其中一个问题就是：正如本章前几节所述，很多权属、权利和获取相关内容实际上已包含在各种活动和实地项目中。这表明，粮农组织已经正确地将权属、权利和获取相关工作视为实现目标的一种手段，而不是目标本身。人们无法从项目的标题和概要中找到权属、权利和获取相关字眼，因为它们被视为手段。在评价期内，水、林业和渔业领域中只有一个实地项目（中国的森林权属项目）直接涉及权属、权利和获取相关问题和机遇。但许多其他项目也间接或出于需要涉及到权属、权利和获取，即使它们并非项目的主要目标之一。
336. 评价组对粮农组织在评价期内预算在 200 万美元以上的非紧急类实地项目中的权属、权利和获取相关内容进行了一次调研。结果参见表 VI-2。可以看出，约 19% 的项目中包含权属、权利和获取相关内容，有些是作为项目活动，有些则是项目要解决的障碍。我们已经在讨论各项目的资源情况时介绍了相关详情。与冲突有关的项目未能把握住机会，通过引入具体权属、权利和获取相关活动来克服障碍，达到改善项目的目的。

**表VI-2：含有权属、权利和获取相关内容的非权属、权利和获取类项目（包括所有预算超过2百万美元的项目）**

预算等级	项目总数	所有项目总预算	与权属、权利和获取相关的项目				与权属、权利和获取相关项目的总预算	与权属、权利和获取相关的项目	
			被确定包含直接涉及权属、权利和获取相关活动的项目数*	未被确定但仍包含直接涉及权属、权利和获取相关活动的项目数**	将权属、权利和获取相关内容确定为障碍的项目数***	与权属、权利和获取相关项目总数		在项目总数中所占百分比	在总预算中所占百分比
200—400万美元	144	3.256亿美元	10	14	4	28	8 280万美元	19.4%	25.4%
>400万美元	121	10.788亿美元	2	12	9	23	2.258亿美元	19.0%	20.9%
总数：>200万美元	265	14.044亿美元	12	26	13	51	3.085亿美元	19.2%	22.0%

\* 包括《自愿准则》供资项目、中国林权项目等被粮农组织员工确定为与权属、权利和获取相关的项目；\*\* 包括未被粮农组织员工确定为与权属、权利和获取相关，但在项目设计中仍直接包含权属、权利和获取相关活动的项目；\*\*\* 包括没有直接涉及权属、权利和获取相关活动、未被粮农组织员工确定为与权属、权利和获取相关，但认为权属、权利和获取相关问题对其实现项目目标构成障碍的项目

337. 粮农组织最终需要解决的问题包括：这些项目目前处理的权属、权利和获取相关内容是如何确定的，处理这些内容的效果如何？是否有机会通过投入更多的权属、权利和获取相关专业力量，提高处理权属、权利和获取相关问题的有效性和效率？如果有，那么应该如何组织这些专业力量，并将相关资金纳入项目预算？是否有机会通过加强沟通和协作，更充分地发挥项目间的协同合作？

### 内部合作

338. 除与农地相关的权属、权利和获取活动外，已经完成和正在进行的权属、权利和获取相关规范性工作涉及到粮农组织上上下下多个部门。在过去的几年中，各部门一直在此项工作中开展合作，例如：
- 发展法处与其他技术部门合作良好，正在完成与水、森林、野生动物和渔业的权属、权利和获取相关的一些关键产出；
  - 《自愿准则》的相关起草工作已将林业、渔业和土地相关部门联系到一起；
  - REDD 计划的相关工作已使林业部和自然资源部更紧密地联系起来，并带动了一系列富有成效的活动，如关于土地权属问题和在农业和林业部门实施减缓气候变化政策的要求的专家会议，同时也将“农业减缓气候变化”的相关内容引入到相关工作中。
339. 不过，粮农组织还有机会利用更多潜在的协同合作关系，例如，水产养殖业和水资源相关的权属、权利和获取挑战之间、内陆渔业和野生动物之间、水资源和集水区管理问题之间，以及林业权属、权利和获取和粮农组织针对大规模转变土地用途的工作（涉及毁林）之间的协作关系等。对这一点的理解需要考虑具体背景，那就是：由于分配给各部门权属、权利和获取相关活动的正常计划预算不足，因此造成各部门几乎没有任何积极性去花费时间和精力开展协同合作。业务成本可能是巨大的。然而，由于一些预算外资金的使用，我们已经看到了一些良好协作的范例。
340. 评价中受访的利益相关方认为，在权属、权利和获取相关工作中加强跨部门协作仍存在巨大潜力。这种协作可以借鉴“穷人法律赋权”计划的经验，该计划突出展示了指定一名工作人员专门负责在各司之间协调工作的好处。要想促进跨部门协作，应制定一项总体战略远景或“行动框架”，明确土地权属、土地管理、粮食安全和农村发展之间的关系，“明确其与粮农组织战略目标之间的联系”。
341. 外部利益相关方还指出，粮农组织缺乏“研究土地权属问题的综合性方法”，这一点令人感到失望。一个民间社会组织认为，如果粮农组织想要更在更广义

的改善粮食安全和减贫背景下，将权属工作的重点放在保障穷人和边缘化人群的权属权利上，那么“这就意味着应该采用一种更为综合性的方式在粮农组织内部开展跨部门合作”。但一位捐助方警告说，加强协调是需要成本的。

#### **发展法处已经为与其它自然资源相关的权属、权利和获取相关工作做出了重要贡献**

342. 发展法处在不同资源系统的权属、权利和获取相关专题上开展了大量卓有成效的工作。该处已经处理了大量土地权属问题，同时还处理了土地和水资源之间的联系、水资源本身、森林、野生动物和渔业的相关问题。评价组从访谈中了解到，那些了解发展法处出版物的人始终对其工作持很高评价。此外，最近评价办公室在针对粮农组织水资源工作开展的评价中，也对发展法处的工作持高度评价。评价组对各方就发展法处与“其它”自然资源相关工作的评价表示赞同。大部分工作都是利用项目资金或其他预算外资金完成的，且往往是通过与粮农组织其他部门密切合作完成的。

## **VII. 粮农组织为权属、权利和获取相关工作提供支持的未来方向**

343. 本评价报告前面部分已经对粮农组织近年来开展的土地及其它自然资源权属、权利和获取相关工作进行了评估。本章将主要侧重于根据评价结果和评价组对粮农组织该领域相关工作未来前景的看法提出建议。评价组相信，未来有必要更加明确地把重点放在将粮农组织的权属、权利和获取相关工作与粮农组织开展的其它工作联系起来，理由是：一、仅靠权属、权利和获取方面的变化是无法加强可持续粮食安全和实现减贫的；二、粮农组织的一项比较优势就是能利用其它领域开展的活动为权属、权利和获取相关工作提供补充，以便实现粮农组织和成员国的基本目标<sup>168</sup>。
344. 在提出建议时，评价组一直努力让自己认识到粮农组织在工作中面临的众多限制因素。看起来，可能其中最主要的就是正常计划资源长期以来一直严重短缺的问题。但随着一些创新型适时项目的出现，如《自愿准则》计划，新的预算外资源也得到了落实；而随着粮农组织最近开始在联合国 REDD 计划中扮演一个核心角色，我们有理由相信，如果 REDD+ 计划<sup>169</sup>能按预先计划不断扩大，粮农组织就有希望筹措到新的资源。面前的挑战是如何在合适的时间找到合适的想法。粮农组织能否成功筹措到更多资源并充分利用现有资

---

<sup>168</sup> 事实上，粮农组织的战略计划中明确提出三大全球目标。其中第三大目标为：“对土地、水、空气、气候和遗传资源等自然资源进行可持续管理和利用，造福当代及子孙后代。”后来，我们通过在粮食安全和减贫前添加了一个“可持续”字样，将该目标与前两大目标联系了起来。

<sup>169</sup> REDD+ 计划不仅仅涉及权属问题，要想让这一计划获得成功，还必须处理好一些核心问题，包括碳权属和用于植树的退化土地的权属问题等。

源，要取决于是否能够制定明确的大框架，突出权属、权利和获取相关工作的当前重要性和对实现粮农组织及其成员国基本全球目标的未来重要贡献。

345. 因此，评价报告在展望未来时要回答的一个基本问题就是：粮农组织如何才能让权属、权利和获取相关作为本组织及其成员国与更广义的千年发展目标相一致的全球目标做出更大贡献？评价组通过问卷和访谈，向各利益相关方询问他们认为粮农组织应该在未来加强哪方面的工作。得到的答复多种多样，值得我们在此认真总结。

#### **别人的看法：粮农组织未来的权属、权利和获取相关活动**

346. 在粮农组织员工调查中，我们要求受调人员就粮农组织的权属、权利和获取相关工作的未来优先重点提出看法。在回答了这一问题的 84 人中，约 45% 认为粮农组织应增加专门用于该领域工作的资源。有四分之三以上受调人员认为应该增加资源的具体领域如下：

- 确保社区获得习惯土地；
- 确保妇女和其它弱势群体获得土地及其它自然资源；
- 确保在气候变化缓解过程中获得土地；
- 权属治理（如通过《自愿准则》）；
- 确保私有土地的安全（通过确权和登记）。

347. 至少三分之一以上的受调人员认为，对四个领域应该减少资源或维持原有资源水平，这四个领域分别为：

- 财产税；
- 土地整理；
- 紧急情况下的土地获取；
- 抢地现象。

348. 我们还要求员工对粮农组织权属、权利和获取工作相关的各项产品及服务进行优先排序。在回答了这一问题的 84 人（总数 123 人）中，四分之三以上认为应增加用于以下各项工作的资源：

- 能力建设/培训；
- 直接技术援助（通过长期实地项目）；
- 政策咨询；
- 直接技术援助（通过短期团组）；
- 统计、数据库及其他信息通信技术产品。

349. 至少三分之一的受调人员认为应该减少资源或维持原有资源水平的产品或服务共有 5 类，分别为：

- 粮农组织网站；
- 出版物；
- 准则及手册；
- 专家磋商会、研讨会、电子会议和会议记录；
- 国际流程、守则和标准制定协议。

350. 附件 3 对“利益相关者认知研究”中接受访谈的内部和外部人员的看法进行了简要介绍。评价组在提出自己对粮农组织未来工作重点的看法时，也考虑到了这些内部和外部利益相关方的意见。

**评价组的看法：权属、权利和获取相关工作如何能和粮农组织其它工作联系起来，为可持续粮食安全和减贫做出贡献**

351. 就粮农组织未来应如何改变自己在权属、权利和获取相关事务中的工作方式这一问题，评价组的简短回答是：应更加充分利用自身的主要比较优势，即在粮食安全和农业发展促进扶贫领域中的各类专业能力及知识。
352. 粮农组织的工作涵盖涉及农业、林业和渔业从政策到技术工作到培训的全方位工作。粮农组织有着长期积累起来的全方位知识、信息资料、技能和专长，其它任何一家国际机构都无法与之匹敌<sup>170</sup>。要想在实现粮农组织目标方面取得重大进展，就必须充分利用粮农组织内部以及粮农组织与外部关键伙伴之间的潜在协作关系。与粮农组织其它跨部门技术领域的工作（如林业和营养）一样，权属、权利和获取工作也应该在更广泛的框架内开展。
353. 本次评价的主题非常广泛，这是由粮农组织权属、权利和获取相关领域实际活动的性质和内容所决定的。权属、权利和获取相关活动的涉及面很广，从技术性很强的土地行政管理、地籍、土地整理及登记工作，到政治性较强的森林权属改革、捕捞权和水权、土地利用相关冲突以及直接对合法权利人的资源获取产生影响的非法林业及捕捞行为。要加强粮食安全和实现减贫，一个必要条件就是在所有这些领域取得进展，但这仍不是充分条件。因此，在为实现粮农组织及其成员国的全球目标制定务实而有效的战略时，应该考虑如何让粮农组织内部的各项权属、权利和获取相关工作与粮农组织其他工作联系起来，只有这样才能同时创造实现粮农组织及其成员国全球目标的必要条件和充分条件。只有在这样的大背景下，人们才能看到粮农组织权属、权利和获取相关工作与全球目标之间联系的重要性。

---

<sup>170</sup> 常常听人提起，粮农组织的一项主要比较优势就是其中立性。然而，也有部分受调人员持相反观点。例如，有些捐赠方认为，这可能是“一把双刃剑”。有人认为，粮农组织作为政府间组织的性质决定着它不可能像别人那样就某些问题持坦率态度。有人担心为了取悦成员国政府，粮农组织可能会忽略政府和民间社会组织之间的严重分歧，而不是采取中立立场帮助解决分歧。如果《自愿准则》能得到广泛接受，就能在这一点上发挥作用。

354. 在这样一个注重粮农组织目标实现的大评价框架下，“获取”的概念显然要超越物质上的获取或从物质上保证获得土地及其他资源的“权利”。粮农组织认识到，有必要注重确保在经济上有效获得资源，同时注重这方面的产出。例如，在降雨稀少的缺水地区，如果拥有土地使用权的权利人无法在经济上获得水及其他生产必需品，从而将土地变成有生产能力、有效的经济资产，那么从物质上获得土地以及相关的权利对实现粮农组织目标而言就失去了任何意义。
355. 此外，持有安全的土地及水资源权利的人还需要在一个稳定、有效和公平治理环境下，获得有关投入和产出市场、技术和其他要素的相关服务。只有在这一大背景下诠释“获取”，才能对粮食安全和减贫产生重大影响。因此，正如粮农组织在战略发展产出中提出的那样，在为实现粮农组织及其成员国全球目标而努力的过程中，不能仅仅考虑到从物质上简单而直接获取土地及其它资源，还需要考虑到一些其它方面，其中包括：
- **“足够完善的”治理**已经实现。<sup>171</sup>这一点无论对个人或集体的资源获取都同样适用。实际上，这还适用于改善粮食安全和减贫的各种手段，必要时还适用于在冲突或自然灾害发生时采取的恢复性手段。世界各地有越来越多的证据表明，如果治理质量未达到一定水准，那么就不可能保证贫困人口能稳定、有效地从经济上获得土地及其他资源；即便他们真的得到了这些资源，也会面临很多障碍，难以享受权属安全，并利用土地改善自身的生计水平。<sup>172</sup>
  - **执行和行政管理方面。**谁有合法权利或习惯权利获得资源固然非常重要，但仅仅靠把法律落实到字面上，把权属分配出去，还无法保证人们能够从经济上有效获取资源，因为法律规定的权利和权属并没有得到合理的执行和管理。权属权利中最根本的一项内容就是有权要求落实法律及行政规定，以保护权利人的合法权利。因此，这方面的工作包括法律法规的行政管理和有效执行，以确保获取方面的安全与公平。正如前文所述，非法的林业、捕捞和捕猎行为都会对合法权利人从经济上有效获得资源产生严重影响。因此，要想努力实现经济上的有效获取，就必须解决非法活动的问题。粮农组织正与多个团体携手合作，专门致力于减少此类非法活动<sup>173</sup>。

---

<sup>171</sup> 参见 Grindle 2004 和 Grindle 2007。其基本观点是，要实现百分之百的完善治理是不可能的，但实现以合理技术能力、公众参与、尊重和执行法律以及对公民负责为特征的治理则是可能的，而且是必须实现的。

<sup>172</sup> 同时，为防止自满，我们必须时刻提醒自己，无论治理是否足够完善，都不能忽略粮农组织等团体所设计和实施的项目质量。世行的最新证据也提醒我们牢记这一点。参见 Denizer、Kaufmann 和 Kraay 2011。例如，几位作者发现，“数据的一个突出特点是，各发展项目是否成功在 同一国家里的差别要比不同国家之间的差别更大”。换句话说，项目的质量和管理的确实十分重要。

<sup>173</sup> 参见第 VI 章。



- **产出市场、就业和消费方面。**稳定获得土地及其他资源是实现粮食安全和减贫道路上的一个中间目标。获得资源后的一个关键环节就是获得进入市场的机会，使生产者可以在市场上出售自己利用资源生产出来的产品以获得收入，而无地者和城市中的贫穷人口及粮食不安全人口则可以从市场上买入自己需要的粮食及其它利用自然资源生产的产品（如薪材和木炭）。在经济上有效进入这些市场取决于是否有能力付钱购买这些商品，而这又反过来取决于是否能够获得就业机会和收入。粮农组织的一些活动就直接与这些重要环节相关联，如市场发展与增长、贸易、定价、穷人就业和收入等。
- **补充性投入物市场/供应方面。**与前一个方面密切相关的是投入物的获取，包括信贷、适宜的种子及植物遗传材料、肥料、机械、灌溉及其他技术等，要想利用本报告所关注的土地及其他自然资源生产出有用且经济上可行的产品，这些投入物就必不可少。如前文所述，这些投入物是“在经济上有效获取”的一个组成部分。粮农组织也已经在该领域积极实施项目。
- **效率/技术方面。**这方面涉及到资源的生产、开发和资源及其产出的利用。例如在发展中国家，已经被开发的水资源中平均 80% 以上被用于农业生产。但由于输送及转化过程中利用不善和效率低下，农业用水中一半以上并没有直接对粮食安全和生计改善发挥作用。<sup>174</sup>因此，水的输送、储存和利用就成了缺水问题日益严重的各国中阻碍人们在经济上有效获得水资源的主要问题。同时，如上所述，在经济上有效获得水资源是实现减贫和粮食安全目标的一个条件。水的获取过程中面临的效率问题也同样存在于本次评价中要考虑的其它资源。粮农组织正广泛着手解决这方面的相关挑战和利用这方面的相关机遇，常见的方式是与国际农业研究磋商小组（CGIAR）各中心等研究团体结成伙伴关系，不断朝着“以科研促发展”的方向前进。

356. 粮农组织在以上各方面均有大型项目，可以对粮农组织权属、权利和获取相关活动起到补充作用，从而更好地实现粮食安全及减贫，而且有些项目的确已经在发挥此项作用。粮农组织在讨论未来权属、权利和获取相关工作和此项工作在实现粮农组织目标的整体发展规划中所起的重要作用时，应更好地了解、诠释和重视这些关系。

357. 总之，要将看似简单的土地及其它自然资源的“权属、权利和获取”概念真正转化为“在经济上有效的获取”，从而对可持续粮食安全和减贫产生影响，还

---

<sup>174</sup> 农发基金，未注明出版日期。

要受到一系列复杂因素和条件的影响。<sup>175</sup>这些补充条件对粮农组织而言早已不算什么新概念，粮农组织一直在认真考虑并开展与各方面相关的工作。然而，评价过程中提出的一个问题就是，粮农组织是否已经足够全面和充分地考虑到了自身权属、权利和获取相关工作和作为“在经济上有效获取”必不可少内容的其它方面之间的潜在协作关系。粮农组织是否考虑过从权属、权利和获取相关活动走向实现其全球目标的过程中可以利用的其它影响途径？同样，粮农组织是否确立了激励机制，鼓励忙于工作的员工们在一个更广义的“基于结果的”框架中认识自身工作，顺着其它影响途径的思路对自身工作成果为成员国全球目标的实现做出的贡献进行定性或定量估算？通过和粮农组织员工的讨论和对相关文件的审阅，对这两个问题的回答既是肯定的，又是否定的。

358. 从肯定的一方面看，在战略层面和“全局”层面上，粮农组织对土地及其它自然资源在经济上的安全及有效获取的确有着较好的理解和认识，认为它是实现更可持续粮食安全和更可持续农村减贫的一个必要条件。例如，新模式“节约与增长”指出<sup>176</sup>：

向作物生产可持续集约化生产方式的转变，需要提高土壤肥力，加强侵蚀控制，改善水管理。只有农民能在足够长的时间里被授权从自然资本的价值增长中获益，他们才会从事这些活动。但是，这些权利的界定往往界限模糊，或者与其他权利重叠，或者不够正式化。增加农民，尤其是那些越来越多地参与生产决策的女性拥有土地和水资源的权利，是激励他们采用作物生产可持续集约化的重要因素。

许多发展中国家的土地权属计划都将关注的焦点集中在土地权利的正式化或私有化，但却很少关注习惯权属制度和集体权属制度。政府应该加强对这些制度体系的认可，因为越来越多的证据表明，只要提供一定程度上的（权属）安全，就能有效激励投资<sup>177</sup>。然而，建立在传统社会等级基础之上的习惯制度或许不够公平，无法为可持续集约化提供所需要的条件。尽管对习惯土地权属的认可还没有单一的“最佳规范”模式，但最近的研究已总结出一种以习惯权属制度能力为基础，用于选择替代性政策应对措施的分类方法<sup>178</sup>。

---

<sup>175</sup> 粮农组织即将出台的关于权属治理的自愿准则（草案，2011年5月，《土地、渔业和森林负责任治理自愿准则》）以及其它一些粮农组织文件中也都认识到了这一点。

<sup>176</sup> 参见《节约与增长：小农作物生产可持续集约化决策者指南》，粮农组织，2011。粮农组织总干事在“前言”中指出：小农作物生产可持续集约化是粮农组织的战略目标之一。我们未来15年的目标是协助发展中国家采纳“节约与增长”的方针和做法。

<sup>177</sup> Donnelly 2010。

<sup>178</sup> Fitzpatrick 2005。

359. 同样，粮农组织这一未来农业及粮食安全模式也认识到了水、植物遗传材料和其它上文提到的条件在实现经济上有效获取生产性土地中所起的重要作用。
360. 否定的一方面体现在粮农组织具体的权属、权利和获取相关工作中和项目层面上。评价组几乎没有看到任何明确的战略观点，指出权属、权利和获取相关工作应如何与实现可持续粮食安全及减贫的大局相互挂钩。一些迹象表明，粮农组织的权属、权利和获取相关工作涉及到了不同部门的几个单位（如联合国 REDD 计划工作、《自愿准则》和粮农组织在莫桑比克的实地行动<sup>179</sup>等）。但大部分工作看起来仍相互分离，而且项目产出被单纯视为最终结果。从实用角度出发，这可能是“基于结果的”模式中采取的合乎逻辑的方法，或认为产出的确就是“结果”的管理模式中采取的合乎逻辑的方法。在多数活动由预算外资金资助的情况下，交付的产出往往被视为最终结果，就像咨询公司的看法一样。然而，对于一个致力于可持续粮食安全及减贫的政府间组织，情况就不该如此。粮农组织需要有一种战略观点，指出各项权属、权利和获取相关活动应如何更好地与粮农组织在为实现可持续粮食安全和减贫两大目标努力奋斗的过程中开展的其它相关工作相互挂钩。
361. 评价组从问卷调查、“利益相关者认知研究”中的面对面访谈和电话访谈中所了解到的意见也充分支持了粮农组织需要这种战略观点的看法。例如，有些民间社会组织认为，如果粮农组织的权属相关工作要想在实现减贫、粮食安全和环境可持续发展的过程中发挥推动作用，就必须“在制定优先重点问题上更具前瞻性”。一名粮农组织员工极力强调说，为了确定未来优先重点，“粮农组织必须先明确自己权属、权利和获取相关工作的重心”，即重心到底是为了加强权利安全而开展土地行政管理，还是为了确保边缘化人群获得资源而开展土地改革。正如另一位利益相关方指出，粮农组织需要考虑哪些土地权属相关技能是别人缺乏的，然后“着重发展自身的独特能力”。一些捐赠方认为，土地权属相关工作应该成为粮农组织核心预算的一部分。
362. 一名员工认为，造成忽略权属、权利和获取相关工作中的长远政策性问题的根源是对此类政策“缺乏战略性思考”，气候变化、农村发展和自然资源管理等问题必须被纳入一个更远大的战略远景中才能得以解决。正如一位捐赠方指出，粮农组织项目或出版物中都没有明确指出土地权属工作与粮食安全目标之间的联系。另一位利益相关方认为，“迫切需要”一项战略，将粮农组织的权属、权利和获取相关活动与其大目标联系起来。

---

<sup>179</sup> “利用土地及自然资源法促进公平发展”项目（GCP/MOZ/096/NET），2009年4月—2012年3月及之前的一些项目（参见图 IV-2）。

363. 粮农组织需要一种战略观点，为粮农组织权属、权利和获取相关活动指出发挥作用的途径，探究各项活动相互之间的关系，并明确此项工作与粮农组织其他活动之间的关系，特别要寻求方法，使权属、权利和获取相关工作和粮农组织开展的其它工作一起，为更好地实现粮食安全和减贫目标作出贡献。这是确立粮农组织权属、权利和获取相关工作关键重要性的第一步，接下来要努力加大对该专题的宣传，争取更多资金，包括从正常计划预算中争取更多资金。

**提议开展战略性展望，为粮农组织权属、权利和获取相关工作确定最佳发展方向**

364. 这样一种有远见的展望应该以一种合作、参与式的方式进行，并加以广泛宣传和讨论，使之在全组织上下深入人心。虽然外部人员也能对这一进程作出贡献，但只有粮农组织自己才能完成这项任务，而这对于已定的战略观点的实施起着至关重要的作用。战略性展望活动有助于进一步利用粮农组织内部各单位之间的潜在协作关系，避免不必要的相互重叠、重复工作及冲突。另外，它还能通过确立和记录权属、权利和获取相关工作在粮农组织逐步实现自身目标的互动过程中所起的重要作用，帮助粮农组织为权属、权利和获取相关工作争取到更多资源。例如，评价组已举例说明很多粮农组织的项目中都包含大量与权属、权利和获取相关的内容，即便粮农组织员工并不认为这些项目属于权属、权利和获取类项目。要想开展这样一种战略性展望工作，就必须得到更多资源。因此，我们已向高层行政部门和粮农组织中真正参与权属、权利和获取相关工作的人提出了建议。
365. 如果粮农组织想要真正专注于实现其成员国的最终目标（可持续粮食安全和减贫），那么它就必须更加重视如何让自己的权属、权利和获取相关工作与其他工作联系起来，更加关注是否有更好的方法来实现“双赢”或协作，为实现其成员国的全球目标创造“必要和充分”条件。它还必须贯彻领导机构提出的指导原则，即“根据粮农组织的战略重点，即实现世界粮食首脑会议的目标和千年发展目标……在分配技术合作计划资源方面应对最需要的国家给予特殊关注<sup>180</sup>”。粮农组织的确多多少少在开展与其他必要条件相关的工作。如上所述，正是其活动范围之广为粮农组织带来了全球农业发展舞台上的主要比较优势，而这一舞台上的主要目标就是可持续粮食安全和减贫。虽然其他因素并非本次评价活动的评价对象，我们仍强调，作为本次评价活动的评价对象，权属、权利和获取相关工作必须被放在一个大框架中评价，因为粮农组织的关注点是该项工作对实现粮农组织成员国全球目标所产生的结果和影响。

---

<sup>180</sup> 参见粮农组织计划委员会（2011年10月）报告“获取技术合作计划赠款：资格标准”，  
[http://typo3.fao.org/fileadmin/user\\_upload/bodies/Progr\\_Comm/PC\\_108-documents/MB749E\\_PC108-9AccessTCP\\_.pdf](http://typo3.fao.org/fileadmin/user_upload/bodies/Progr_Comm/PC_108-documents/MB749E_PC108-9AccessTCP_.pdf)

366. 换句话说，评价组建议粮农组织不仅要考虑通过哪些方法让自己的各种不同权属、权利和获取相关活动能更有效地建立相互之间的联系<sup>181</sup>，而且还要寻求通过哪些方法让此类活动能更加有效地与粮农组织其他工作联系起来。评价组充分认识到，粮农组织要想做到这一点面临很多困难，而且有时是严重的困难，如多数活动靠预算外资金支持，而这资金往往是由单个单位努力争取到的，而且粮农组织内部几乎不存在任何激励机制来鼓励开展跨部门的切实合作。但如前所述，此类合作的确已经在一定程度上得以开展，如在《自愿准则》制定过程和联合国 REDD 计划中，两者均由预算外资源支持。
367. 评价组提出的并不是一个无法实现的理想化目标，而是一个变革方向，让粮农组织在思考和实施权属、权利和获取相关活动时，将其与自己的其它活动联系起来。本次评价表明，实际上粮农组织中的一些人已经开始按照这一思路思考问题。我们期待粮农组织能开展一次非正式战略性展望，让更多人能按照这一思路，思考权属、权利和获取相关工作中存在着哪些有助于粮农组织及其成员国实现基本目标的基本需求与机遇<sup>182</sup>。显而易见，此项展望中还需涉及能促进变革和更多合作与互动的激励机制，而且还要这些激励机制转化成资源需求，向行政管理人员和捐赠方提出申请。
368. 这样一种战略性展望还有助于确定粮农组织及其合作伙伴开展的权属、权利和获取相关活动到底应该有多大范围。如前所述，评价组从访谈和对项目文件的审读中发现，很多项目都涉及到权属、权利和获取相关内容，尽管项目名称和概要上却没有体现这一点<sup>183</sup>。概括而言，权属、权利和获取相关问题是农业（包括粮农组织涵盖的其它资源体系）发展、管理及治理过程中的一个根本性因素。我们提议的战略性展望将系统性地揭示此类（隐性）关联，并将其与粮农组织已经明确的权属、权利和获取相关工作联系起来，同时寻求办法来利用潜在的协作关系，避免在粮农组织注重粮食安全及减贫的整体工作中出现重复工作现象。
369. 必定会有人争辩说，试图在粮农组织内部确立一种整体战略观点必将徒劳无功，因为关于权属、权利和获取相关活动所产生的变革影响的资料十分有

---

<sup>181</sup> 不同资源体系中的权属、权利和获取相关问题以各种方式相互影响。我们已经讨论过在土地及水资源的权属、权利和获取领域中问题和机遇是如何相互交织的。林业中的权属、权利和获取相关问题与农业中的权属、权利和获取相关问题有着相互关联（如农业通过毁林大规模“抢地”）。如前文所述，1980 年至 2000 年间，80% 以上的新开发农地是通过毁林从依赖森林生存的人手中抢走的。

<sup>182</sup> 起始阶段可以考虑采用经过适当调整的 SWOT 分析法，促使各参与方开始按照这一思路思考问题。

<sup>183</sup> 根据评价组对粮农组织 265 个资金规模超过 200 万美元的水、林业及渔业相关项目的评估，其中有 51 个项目明确包含权属、权利和获取相关内容，约占总数的五分之一。这似乎能够证明，粮农组织有必要更明确地考虑在各项目中应如何实际处理权属、权利和获取相关问题，并寻求方法改进相关工作。这些项目中是否存在缺少权属、权利和获取相关专业力量的问题？各项目是否对权属、权利和获取相关问题给予了充分重视？

限，粮农组织内部不同个人之间在优先重点问题上存在根本性分歧，目前划拨给权属、权利和获取相关工作的资源严重不足，而且权属、权利和获取相关活动与实现粮农组织及其成员国基本全球目标之间的关系依然模糊不清。所有这些局限因素都在评价组开展的“利益相关者认知研究”、问卷调查和评价组采用过的其它文件资料中得到了证实。

370. 尽管知道面临这些局限因素，但评价组仍认为，开展这项战略性展望本身就是一件有价值的事，哪怕最后无法就战略观点达成共识。对那些在优先重点和机遇问题上持不同意见的人们来说，这个过程是一个相互学习、相互适应的过程，它还能帮助相关人员更好地了解粮农组织在从事权属、权利和获取相关工作和将减贫和粮食安全作为基本目标的所有国际及区域实体中所起的作用和所具备的比较优势。它还可能有助于寻求新的办法来更充分地利用权属、权利和获取相关活动所获得的稀缺资源。
371. 同样重要的一个事实是，对这样一种战略观点的倡导和将权属、权利和获取相关工作与基本目标的实现密切联系起来，可能会产生一种积极的影响，让更多人了解权属、权利和获取相关活动在实现更加可持续的粮食安全和减贫过程中所起的关键作用<sup>184</sup>。这反过来又能促使捐赠方对权属、权利和获取相关活动的重要性有更好的了解，从而可能为粮农组织的高成效活动创造更多获得资金的机会。

### **就粮农组织未来权属、权利和获取相关工作的更多提议**

372. 上文提议的战略性展望将为粮农组织的权属、权利和获取相关工作确定理想的未来方向。但评价组还要提出另外一些建议供参考，希望粮农组织在为权属、权利和获取相关工作规划未来时加以考虑。评价组还发现了一些看起来似乎变革时机已经成熟的领域，但此次却并未提出任何变革建议。下文将按照以下标题，对这两类情况做进一步分析：
- 规范性工作与实地工作；
  - 由预算外资源驱动的工作与由战略驱动的工作；
  - 不同自然资源体系权属、权利和获取相关工作面临的挑战与机遇之间的相同点与不同点；

在下文中，我们将简要介绍评价组针对每项提出的主要提议。

---

<sup>184</sup> 将这种联系记录下来是很重要的，粮农组织应开展一项研究，在全世界范围搜集权属、权利和获取相关工作得到加强后能带来的经济、社会和环境益处的相关证据，并对这些证据进行评估。这项研究应该成为粮农组织的一项优先重点。

## 规范性活动与实地活动

373. 这里要谈的问题不是规范性活动与实地活动之间的对立关系，而是如第 IV 章和第 V 章那样，探讨两者之间能在多大程度上起到相互促进、相互沟通的作用，即规范性工作为实地工作的设计提供信息，而实地工作的成果又为规范性产品的开发提供养分。随着粮农组织走向未来，这两项工作应该在粮农组织计划中被视为具有互补性，而不是竞争性。事实上，这两项工作很少会使用同一个资金来源，但他们会在专业人员时间分配问题上相互竞争，因此的确要考虑机会成本。评价组的结论是，在权属、权利和获取相关工作中，粮农组织已经在规范性活动和实地活动之间建立了一定的良好互动关系，但互补性方面仍存在很多未挖掘的潜力，特别是实地活动为规范性活动提供依据方面。<sup>185</sup>在设计未来战略时，应考虑这些问题。
374. 粮农组织未来在处理不同资源的权属、权利和获取相关实地工作和规范性工作时，可采取一种更加综合性的视角。事实上，实地中的很多事情在专门的规范性工作中不一定需要考虑。但有必要让实地的现实在规范性工作中得到体现，就像规范性工作中涉及的很多宽泛的技术、法律和制度原则也可以对实地工作的设计和实施起到提供信息和改善的作用。其中一个绝好的例子就是农业部门中的“抢地”现象与林业部门中由毁林引起的权属、权利和获取相关问题之间存在的密切关联。在粮农组织的规范性工作中，这两者在多数情况下是两项相互分离的工作。但在很多国家的实地工作中，两者之间有着密切的关联，因为多数抢地行为都牵涉到森林及林地，这里人口密度较低，又有大片可用土地。粮农组织在工作中，如在联合国 REDD 计划相关工作中，应该突出关注这一点。
375. 对于森林、野生动物和渔业而言，只有为数不多的几个项目中有一些与权属、权利和获取相关的实地项目活动，虽然在很多林业和野生动物实地项目中会必然包含与权属、权利和获取相关的内容，因为这是实地中遇到的各种情况中都会涉及的关键内容，也和林业发展过程中面临的很多主要挑战息息相关，如 REDD+ 计划和以社区为基础的森林管理及企业发展。然而，粮农组织总部却没有一名专门负责林业权属、权利和获取相关工作的专业人员为此提供咨询服务。希望粮农组织能在一两年内在林业部中设立一个负责权属、权利和获取相关工作的职位。
376. 总部有一名员工负责所有与野生动物及保护区相关的事务，所以能花在实地野

---

<sup>185</sup> 应注意，反馈意见不一定总是正面的。因此，实地中遇到的失败或挫折和实地取得的巨大成功同样宝贵，都有助于让规范性工作对实际情况有深刻的了解。

生动物权属、权利和获取相关事务上的时间非常有限，尽管对于多数林区及林区边缘地带居民而言，可持续获得（捕猎）野生动物的权利具有重要意义。同时，目前正在进行的与野生生物相关的一些重要实地项目中也在一定程度上包含可持续野生动物捕猎相关的关键权利及获取问题。就野生动物而言，区域一级也有一些员工负责处理野生动物的权属、权利和获取相关事务。

377. 在过去五年多时间里，粮农组织与土地权属、权利和获取相关的出版物开始倾向于更加实用，与实地活动的联系也得到了加强。因此，对于各国的决策层、技术人员、民间社会组织和培训机构而言，这些出版物比以往更加有用。但土地权属网站上仍需要将实地活动和规范性活动更好地联系起来，而今后几年中《自愿准则》的实施工作应该成为一个契机，增强这种互补性。然而，权属、权利和获取相关信息的被相互分割的做法（如被分割成土地、渔业、森林、性别与发展、紧急情况应对、发展法等），虽然从组织角度可以理解，但却加大了粮农组织将针对各类不同资源的规范性活动和实地工作综合起来考虑的难度。我们相信，应该加大对涉及多个粮农组织行政单位的权属、权利和获取相关实地活动的关注，例如要突出在莫桑比克十多年来的相关工作，要努力将土地及自然资源法的实施权下放到地方，要利用土地及自然资源促进公平发展（参见附件 6 中的图表，第 222 页）。我们希望粮农组织能够在撒哈拉以南非洲地区参与类似的权属、权利和获取相关活动，在那里主要的权利类型就是习惯权利，占 70% 以上的土地面积<sup>186</sup>，在亚太区域也是如此。

### 由资源驱动的工作与由战略驱动的工作

378. 粮农组织很多计划都靠预算外资金支持。在一些单位，正常预算资金只够勉强支付薪金与福利。预算外资金对于一些权属、权利和获取相关活动和多数实地项目十分重要。预算外资金的优点在于它使得各项计划得以实施，或者至少比没有预算外资金的支持取得更好的实施效果。如果预算外资金支持的项目符合粮农组织确定的需求和优先重点，而不是由捐赠方出于实现自己的优先重点而寻找“顾问”的目的，那么预算外资金能起到积极的作用。后一项就是预算外资金的缺点，因为往往是由它在驱动各计划，而不是由粮农组织的目标、战略和目的来驱动。粮农组织的确有很多实例让我们看到，由粮农组织确定了议程及计划战略后，再由捐赠方为活动提供资金。同样也有很多实例让我们看到，由捐赠方和粮农组织共同规划的项目取得了良好效果，而项目中包含了一些权属、权利和获取相关内容。然而，我们也看到在一些实例中，资金的驱动致使粮农组织的活动偏离了粮农组织原本的优先重点。

---

<sup>186</sup> Alden Wily 2011。



379. 一些受访人员就土地权属小组严重依赖投资中心从侧重土地管理和东欧的世行项目中获得供资提出了一个问题（参见第 IV 章中关于欧洲及中亚合作计划的内容）。评价组在对以往权属、权利和获取相关工作进行评价时也提出了同样的问题。这种由资源驱动的活动（有人视其为高级“咨询活动”）附带有机会成本，而这一成本往往被人忽略，只有在退后一步去回想粮农组织战略时才会意识到这一成本，如粮农组织在自身的战略中提出要把重点放在穷人的粮食安全和减贫上（例如 2008—2009 年南苏丹关键时期，参见插文 V-1）。
380. 从粮农组织基本目标出发，有人会认为，与其动用很多人（有些人由捐赠方出资助）且其中不少人几乎只负责为中等收入和较发达发展中国家中的世行项目和其它捐赠方项目提供支持，倒不如动用少数人，但由他们完全专注于为发展中国家最贫困人口实现粮农组织基本目标提供最大程度的支持。然而如前所述，评价组也清楚，做出选择是一件复杂的事，不是仅靠比较一下机会成本就能完成的，尤其是在内部资源紧缺，而相关部门又要努力保持自身具备充足的技术和知识能力的情况下。
381. 在思考未来如何让权属、权利和获取相关工作更好地为贫困人口促进粮食安全和减贫时，除了考虑不同类别的权属、权利和获取相关工作中的优先重点外，粮农组织还应更明确地考虑区域性优先重点。即便已经确定重点是贫困人口，仍需要选择是侧重贫困人口中最贫困的那一部分人（非洲），还是人数最多的较贫困人群（亚洲）。粮农组织应该在我们提议的对自身的权属、权利和获取相关工作开展战略性展望过程中，认真思考如何才能利用现有资源在较长时间内尽可能产生最佳效果，为实现自身的减贫和粮食安全全球目标做出贡献。为了做好此项工作，粮农组织必须制定一整套标准，哪怕是非常主观的标准，按照粮食不安全、贫困、收益潜力、治理质量等相关指标，为世界上不同区域确定出相对优先重点。当然，一条首要标准是成员国向粮农组织提出需要支持的要求。在一定程度上这种要求是可以在别人鼓励的情况下提出的。但当涉及到政治敏感性较强的问题，如权属改革或公共土地重新分配时，由外部鼓励提出的要求往往会在项目实施过程中产生反效果。
382. 虽然在包括评价组中一些成员的很多外人看来，实地工作过于侧重中等收入和较发达发展中国家或转型国家，而真正的相对利弊只有粮农组织负责权属、权利和获取相关工作的人才能得出充分的判断。

### **不同自然资源的权属、权利和获取相关问题之间的联系**

383. 《自愿准则》有力地证明了粮农组织有意对各种不同自然资源体系进行全盘考虑，探究它们在权属、权利和获取治理方面的共同挑战、原则和机遇。似

乎目前得出的一条教训就是，虽然各种资源之间存在着互补性，但巨大的差异却超越了资源本身，延伸到很多国家相关的体制环境中。最明显的例子就是水和土地之间的差异，而这就是水资源未能被纳入《自愿准则》的主要原因。<sup>187</sup>水资源的重点问题是特定流域或地区稀缺流量资源的分配和水资源管理问题。<sup>188</sup>其重点在于源头，即流域和含水层层面。而土地资源则是一种固定资源，其重点问题是私人权属的安全、土地行政管理和在法律上和在实地对土地进行划界的技术问题。

384. 评价组访谈过的很多人（包括粮农组织内部人员）认为，未能找到某种方式将水资源纳入《自愿准则》是件让人遗憾的事，因为在多数国家，土地和水资源之间都有着密不可分的联系。随着粮农组织接下来开展《自愿准则》的实施相关工作，遇到的一项重大挑战就是寻求方法来综合考虑水和土地这两种互补资源之间在法律、技术和制度上的差别，以更好地反映实地的现实情况。但粮农组织有必要迎接这项挑战。
385. 另一个能证明不同自然资源体系之间密切关系的例子是，虽然“抢地”问题在粮农组织里往往与林业问题没有联系，但事实上，“抢地”问题在过去 30 年左右时间里一直在侵占林地和热带稀树草原林地和在这些土地上毁林，这往往牺牲了贫困的林区居民或土著居民的利益。过去 30 来年里，热带森林被毁的速度平均为每年 1 300 万公顷。土地被改用于作物生产、棕榈油生产、放牧等活动，往往破坏了生物多样性和穷人中最穷的一部分人的利益。如前文所述，1980 年至 2000 年间新开垦农地中 80% 以上是毁林的结果。<sup>189</sup>
386. 粮农组织在同时关注毁林和“抢地”现象背后的驱动因素。看起来，粮农组织在自己的规范性工作和实地项目活动中，都有机会寻求各种方案，将这两类问题更加密切联系起来加以处理。REDD 计划已经成为粮农组织一个主题，这就进一步证明有必要将不同自然资源的相关工作进一步加以综合。要想推进 REDD+ 计划，就必须认识到土地权属、权利和获取相关工作和森林碳权属是两项相互联系的重要内容，必须放在一起给予关注。
387. 另一种“抢地”现象也在同时出现，那就是将大片土地划作保护区。虽然从环保角度看这样做可能值得赞赏，但如果保护区是建立在原本土著人民或林区居民的家园上，就可能造成这些人流离失所，生活无着。这些人往往习惯

---

<sup>187</sup> 参见第 VI 章，和 Burke, J., 未注明日期，有关水资源技术准则的专题文件草案。罗马：粮农组织。

<sup>188</sup> 如果不存在缺水问题，那么也就几乎无需重视权属、权利和获取相关问题，因为需要处理的有争议的分配问题很少。

<sup>189</sup> Gibbs 等，2010。

上一直在使用土地或土地上的产品，而划定保护区时却完全忽略了这一点。例如，森林与野生动物捕猎权和作为最穷一部分人的主要蛋白质来源的野生动物肉类之间存在着密切联系。如果人们被从森林中逐出，结果就可能会对他们的生计造成严重影响，带来粮食安全及贫困相关问题。

388. 在粮农组织对权属、权利和获取相关工作的战略观点中，这些关联都应得到考虑并纳入粮农组织工作中。它们就是充分证据，说明应该在权属、权利和获取相关活动中采取一种更加综合性的做法，还说明粮农组织应该加大力度使土地及其他资源的习惯法和成文法之间能够保持一致。最后，所有这些关联呼吁粮农组织开展更多活动来通过各种土地利用安排有效保护森林。最近有一份论文针对社区林地被毁和保护区林地被毁的各类证据进行了分析，结论是社区式森林管理完全能起到和保护区同样好的效果，有时甚至效果更好（毁林率更低）。<sup>190</sup>
389. 总之，在提议的战略展望过程中，应密切关注在各种不同资源的权属、权利和获取相关工作之间建立潜在的协作关系。同时，还应针对不同资源的权属、权利和获取相关工作中存在的不同挑战和机遇进行现实的估计。换句话说，只在适合协作的领域中开展协作，而不是搞一刀切。相互之间存在的差异也不在少数，需采用不同方式加以处理。

## VIII. 建议

390. 在本标题下，评价组将集中提出具有战略重要性的建议。
391. **建议 1：粮农组织应该将加强权属、权利和获取相关工作的战略方案与实现自身及其成员国的基本目标联系起来开展一次评估。**要想在实现粮农组织全球目标上取得重要进展，就必须认识和利用权属、权利和获取相关工作中存在的潜在协力。这就要求粮农组织提升自己的权属、权利和获取相关措施，更充分地利用自身的主要比较优势，即在粮食安全、农业发展和减贫方面的专业知识及能力。评价组建议，粮农组织应参照粮农组织其它部门开展的战略规划做法，并遵照新的规划制定体系，为权属、权利和获取相关工作制定一项全组织战略计划，可考虑由自然资源部（NR）牵头设立一个跨司工作组来完成此项任务。该小组的任务是：
- (a) 全面深层次地分析土地及其它自然资源的权属、权利及经济上有效获取相关工作在加强可持续粮食安全和减贫过程中的相对重要性；
  - (b) 开展“差距分析”（为了加大权属、权利和获取相关工作对实现成员国目标所做的贡献，目前所做工作和需要做的工作之间存在哪些差距）；

---

<sup>190</sup> Porter-Bolland 等，即将出版。

- (c) 确定粮农组织应在权属、权利和获取相关工作中的哪些方面加大力度，以确保在做出决策时能考虑成员国的优先重点和粮农组织的比较优势，并确保对目前正在进行的《自愿准则》制定工作和其它正在开展的权属、权利和获取相关工作起到补充作用；
- (d) 在能够争取到更多资金的情况下，将重点放在粮农组织目标上，确定如何为自己的工作作出机构安排；
- (e) 制订出既能受成员国和资源伙伴的欢迎，又能在和其它参与权属、权利和获取相关工作的实体开展战略性伙伴关系过程中充分利用粮农组织比较优势的各项建议。

该过程成功与否很大程度上取决于能否在总部、区域和国家层面的粮农组织权属、权利和获取相关工作人员之间加强内部沟通和互动。

392. **建议 2：对自身的规范性工作进行更广泛宣传。**评价组发现，粮农组织的土地权属出版物是一项宝贵资源。它能为（行政及技术）官员、民间社会积极分子、科研人员及学术界提供有用的信息。应加大力度使全球土地权属网站的网页更加迎合各参与方、分区域和使用不同语言群体的需求。应加大力度对此进行广为宣传，其中也包括“性别和土地权利数据库”和粮农组织发展法处非常有用的权属相关出版物。通过粮农组织主页转向权属相关网页的链接应该更加方便。
393. **建议 3：对项目绩效开展更加系统化的监测和评价。**对于评价组审核过的大部分实地项目，由于缺乏基线调查和后续调查等定量分析方法，评价组无法就项目影响得出明确结论。在归属关系不清的情况下，测量到的成果无法证明项目影响，或无法让我们推断出它对粮食安全和减贫作出了哪些贡献。应该至少挑选一个具有代表性的实地项目，从时间和预算上保证安排一次严格的成果和影响评估。用于这项活动的预算应该和项目预算分开，并在项目筹备阶段就做出承诺。
394. **建议 4：寻求方法，为成员国在土地权属方面制定出一项更加平衡的支持计划。**在评价期内，粮农组织通过和世行的合作计划，进一步加强了对国际金融机构土地权属相关活动的技术服务。通过投资中心向土地权属小组提供的资金似乎对某些特定类型的工作有偏好，这无论在区域分布上和技术内容上都有损计划的全局性，比如全局性计划本来应该将重点放在那些拥有最贫困农村人口的国家上。此外，土地权属小组通过投资中心为国际金融机构的项目提供顾问服务的做法有可能损害粮农组织的独立性和将重点放在根本目标和优先重点上的能力。评价组认为，如果土地权属小组要想制定出一份更加注重粮农组织及其成员国的最高全球目标的战略计划，就必须将实地工作重点放在非洲、亚洲和拉丁美洲的较贫穷国家身上。建议粮农组织与供资伙伴合作，坚持自己的战略计划，寻求方法制定出更加平衡、积极的土地权属计

划，重点关注较贫困国家的需求<sup>191</sup>。由于粮农组织是一个受需求驱动的组织，因此必须采取更加积极的方式，与各国商讨，促使他们向粮农组织提出由粮农组织介入的要求。同时还应该考虑和处理由于粮农组织过多参与其它机构的土地权属计划而引起大家对粮农组织声誉受影响的担忧。

395. **建议 5：为总部、分区域和国家层面员工提供与权属、权利和获取问题相关的培训和学习资源。**评价组注意到各区域员工均对权属、权利和获取相关问题表示出普遍兴趣。评价组还发现，在粮农组织内部就粮农组织在权属、权利和获取相关工作上的作用也存在各种不同看法与理解。评价组建议，在粮农组织权属、权利和获取相关工作战略计划的制定过程中，应为粮农组织员工，包括区域、分区域和国家办事处的员工，组织相关研讨会和编制学习材料，就战略背后的政策原则和相关的区域/国家背景（如灾害风险管理、大规模征地等背景下的权属、权利和获取相关问题）对他们进行培训。
396. **建议 6：为紧急情况下权属、权利和获取相关工作提供专门支持。**在评价期内，紧急行动及恢复司和土地权属小组之间一直在讨论如何在紧急情况下就权属、权利和获取相关咨询服务和援助提供最佳人员支持，仍讨论至今没有结果。评价组建议应该在土地权属小组内至少设立一个全职职位负责此项工作。
397. **建议 7：粮农组织应积极推动与自己实现成员国基本目标相关的权属、权利和获取相关工作。**在这方面为《自愿准则》的实施制定的指导性文件不必像《自愿准则》那样必须达成共识，而是必须更明确更有重点地代表粮农组织在这些问题上的立场。指导工作应该在一个整体战略计划下突出部门针对性（看起来目前的计划正是如此），不仅要涉及土地权属，还要包括林业、渔业和水资源权属。
398. **建议 8：应加强粮农组织在就外国投资方大规模征地提供意见和指导方面的作用。**评价组认同粮食安全和营养问题高级别专家小组在 2011 年 7 月关于外国投资方大规模征地的报告中提出的建议，认为粮农组织“土地权属处”在这方面的作用就是为各国政府和发展机构就如何管理这一过程提供有用的咨询意见，而粮农组织正好在这方面具有高度可信度，并能利用自己在收集、分析和出版国家统计数据方面的经验对形势的发展进行密切监测。同时，由于涉及到森林与林地的大规模征地活动最终会导致毁林，而粮农组织又对减少毁林的相关项目具有较大兴趣，因此评价组建议粮农组织寻求机会，充分利用自身的大规模征地相关工作和毁林相关工作之间的潜在协作关系。

---

<sup>191</sup> “粮农组织的远景是建设一个无饥饿、无营养不良的世界。在这个世界中，粮食和农业以经济、社会和环境上可持续的方式促进提高所有人，特别是**最贫困人口**的生活水平”。（粗体为后加）。资料来源：粮农组织《战略框架》和《2009 年中期计划》。